

INHOUDSOPGAVE

0	SAMENVATTING	3
1	INTRODUCTIE	6
1.1	Aanleiding	
1.2	De stad Enschede tegen de achtergrond van de kenniseconomie	
1.3	De probleemstelling	
1.4	Theoretisch en conceptueel kader	
1.5	Casus en analyse	
1.6	Doelstelling	
1.7	Methodologische aanpak	
2	LITERATUURVERKENNING EN THEORETISCH KADER	12
2.1	Inleiding	
2.2	Van den Berg, Pol, van Winden en Woets: Kenniseconomie en stedelijk beleid	
2.3	Van den Berg, Braun en van der Meert: Organisatievermogen	
2.4	Van Winden en van den Berg: discussienotitie over nieuwe 'governance' uitdagingen	
2.5	Teisman: de pluricentrische benadering bij complexe besluitvorming	
2.6	Kingdon: policy windows en verbinding van stromen	
2.7	Tussen leiderschap en procesmanagement	
2.7.1	Literatuur voor de praktijk van procesmanagers	
2.7.2	Managen van processen (Bekkering, Glas, Klaassen en Walter)	
2.7.3	De Bruijn, ten Heuvelhof, in 't Veld: Procesmanagement	
2.7.4	De procesmanager van Teisman	
2.8	Synthese?..of met welk theoretisch kader wordt Roombeek benaderd	
2.9	Hypothesen	
3	HET ONDERZOEK NAAR DE WEDEROPBOUW IN ENSCHEDE	31
3.1	Introductie	
3.2	Beschrijving feitelijke situatie medio 2004	
3.3	Hoe worden de resultaten vier jaar na de ramp beoordeeld	
3.4	Aanpak en organisatie van de wederopbouw in Enschede	
3.4.1	De eerste aanloop: de enschedese integrale aanpak	
3.4.1.1	De opgave van Enschede als grote stad	
3.4.1.2	Enschede en stedelijk management	
3.4.2	De vuurwerkcramp en de start van het wederopbouwproces	
3.4.3	Het Projectbureau Wederopbouw	
3.4.4	Welke factoren zijn bepalend geweest bij organisatie en aanpak	
3.4.4.1	Organiserend vermogen bij het Projectbureau	
3.4.4.2	Nut en noodzaak van een zelfstandige multidisciplinaire dienst	
3.4.4.3	Positieve en negatieve leerpunten	
3.4.5	Aanbevelingen voor andere situaties en steden	

4	SYNTHESE VAN DE ANALYSE EN DISCUSSIE	61
4.1	Inleiding	
4.2	De probleemstellingen en hypothesen	
4.2.1	Vraagstelling en vooronderstelling	
4.2.2	Leiderschap met of zonder	
4.2.3	Een aparte dienst met bevoegdheid en middelen; past dit in de kenniseconomie?	
4.2.4	Integraal en multidisciplinair	
4.3	Waren betere resultaten bij de wederopbouw mogelijk	
4.4	Overdraagbaarheid van de aanpak	
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	66
5.1	Conclusies over de toepassingsmogelijkheid van de theoretische kaders	
5.2	Conclusies over de kwaliteit van de tussentijdse resultaten	
5.3	De kritische succesfactoren van de wederopbouw	
5.4	Aanbevelingen voor andere steden	
5.5	Aanbevelingen voor nader onderzoek	
 BIJLAGEN		
1.	Vragenlijst bij interview en lijst geïnterviewden	70
2.	Literatuurlijst	73

0 SAMENVATTING : lessen uit Roombeek voor gebiedsontwikkeling elders

In deze scriptie wordt met behulp van literatuur over stedelijke ontwikkeling, complexe besluitvorming en procesmanagement gereflecteerd op de ervaringen met de wederopbouw van de wijk Roombeek, die in mei 2000 getroffen werd door een vuurwerkramp. Als programmamanager, later adjunct-directeur van het projectbureau heb ik van meet af aan een rol gespeeld in het management van de wederopbouwopgaven vanuit de gemeente. Het lag dan ook voor de hand de theorieën uit de opleiding te toetsen aan de ervaringen in Enschede.

Vanuit de Masteropleiding City Developer is veel aandacht besteed aan begrippen als integraliteit en opgaven in het kader van de kenniseconomie. Eén van de aanleidingen voor deze opleiding is de constatering geweest dat het ruimtelijk beleid in Nederland voorshands geen antwoord weet op het ontstaan van de netwerksamenleving (J. van 't Verlaat: Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, 2003). In mijn scriptie wil ik een bijdrage leveren in de zoektocht naar een antwoord. De toepassing van de begrippen uit de opleiding in een concrete situatie met gebruikmaking van het begrippenkader rond organiserend vermogen was een eerste opgave. Er zijn elementen geselecteerd die hielpen de ervaringen systematisch te ordenen.

Omdat de wederopbouw gestalte kreeg in een ingewikkelde constellatie van belanghebbenden (getroffen bewoners en ondernemers, gemeentelijke en rijksoverheid en woningbouwcorporaties) is daarnaast ook aandacht besteed aan theorieën en succesfactoren, die te maken hebben met complexe besluitvorming en procesmanagement. Op grond van de beschrijving en beschouwing van een aantal auteurs zijn vervolgens hypothesen geformuleerd.

Probleemstelling en hypothesen

De algemene vraagstelling was in welke mate organisatie en aanpak bij hebben gedragen aan de na vier jaar bereikte resultaten, en of dit type organisatie overdraagbaar is naar andere steden in hun overgangsproces naar het tijdperk van de kenniseconomie. Daarbij kwam aan de orde of de effecten alleen op wijkniveau waarneembaar zijn of ook stedelijk en regionaal. Tenslotte was de vraag of de gekozen organisatievorm past bij de nieuwe gemeentelijke overheid in een kenniseconomie.

De hypothesen waren (zie voor de letterlijke tekst hoofdstuk 2):

- 1 Halverwege het wederopbouwproces is sprake van een integrale kwaliteit, niet alleen in fysiek, sociaal en economisch opzicht, maar met uitstraling boven de wijk, en met betekenis voor getroffenen.
- 2 Organisatie en werkwijze hebben bijgedragen aan de tussentijdse resultaten, te weten:
 - een projectdienst op afstand, met directe lijnen naar het college en de gemeenteraad ;
 - een projectdienst die voldoet aan de typering die passen bij organiserend vermogen
 - een projectdienst die multidisciplinair en integraal werkt
 - een projectdienst, die inspringt op toevallige kansen, en die het momentum weet te hanteren.
- 3 Het leiderschap is doelgericht, inhoudelijk en betrokken en gedraagt zich als entrepreneur.

- 4 De wederopbouw en de Projectdienst hebben bijgedragen aan de overgang van Enschede naar de kenniseconomie, gezien vanuit de positie van de stad als “techartown in transition”.

Onderzoek

In de zomer van 2004 zijn vanuit het Projectbureau een groot aantal participanten ondervraagd over hun waardering van de resultaten op dat moment, de succesfactoren en hun mening over de organisatie en werkwijze tot dan toe. Het moment was van belang, omdat de zelfstandige projectdienst, die op 1 januari 2001 was ingesteld op 1 januari 2005 zou verdwijnen. De taken zouden vanaf dat moment door reguliere gemeentelijke diensten worden overgenomen omdat de planfase op dat moment beëindigd zou worden.

Dat onderzoek heeft een aantal interessante gegevens opgeleverd, die ook aanknopingspunten lijken te bieden voor verder onderzoek.

De respondenten toonden waardering voor de resultaten en de wijze waarop die bereikt zijn: de integraliteit: gezamenlijk opereren op de terreinen fysiek, sociaal en economisch, maar ook uitstraling naar stedelijk en regionaal niveau en gerichte uitkomsten voor getroffen bewoners en ondernemers.

Interessant was ook de waardering voor het projectbureau als daadkrachtige voorpost van de gemeente. Daar waar de lijnorganisatie beschouwd wordt als in toenemende mate problematisch en een pluricentrische toekomst in het vooruitzicht wordt gesteld, is het interessant te zien hoe een zelfstandige, multidisciplinaire projectdienst door respondenten als een effectief instrument wordt gezien om doelgericht en vanuit inhoudelijk leiderschap de wederopbouwopgave ter hand te nemen. Een dergelijke structuur wordt door hen ook als optie gezien in andere complexe situaties.

Overige conclusies en aanbevelingen

- Het analysemodel van Van den Berg e.a. over het organiserend vermogen in stedelijk management blijkt goed bruikbaar om succes- en faalfactoren van het wederopbouwproces na de vuurwerkramp in Enschede te duiden.
- Er is in het tussentijds resultaat medio 2004 van Roombeek sprake van kwaliteit, waarbij als maatstaf de beoordeling van alle verschillende deelgroepen respondenten geldt en de getroffenmonitor en participatiemonitor.
- De kwaliteit is er op de inhoud en op het proces, gegeven het feit dat deze zo vaak met elkaar in verband worden gebracht in zowel de interviews als de monitors.
- De kwaliteit is niet alleen op fysiek terrein geboekt maar is integraal herkenbaar voor respondenten; zowel fysieke, sociale en economische aspecten worden genoemd, met name de verwevenheid van de fysieke en sociale wederopbouw wordt genoemd.
- Naar verhouding wordt het succes van de wederopbouw in de eerste plaats toegeschreven aan de ruimtelijke en economische condities die als gevolg van de vuurwerkramp ontstonden. Deze sense of urgency was de trigger die leidend was voor het op gang brengen van alle andere succesfactoren.
- Voor het snel en goed aanpakken van complexe stedelijke vraagstukken die meerjarig spelen, is organiserend vermogen van belang. Het gebruiken van urgente ruimtelijke en/of economische problematiek is van groot belang om alle partijen voor één prioriteit in de gezamenlijke aanpak te krijgen.
- Leiderschap is geen kwestie van slechts één sterke man of vrouw die het voor het zeggen heeft, maar heeft meer te maken met het creëren van een

gemeenschappelijke strategie en visie. Daarbij zijn wel nodig gezaghebbende en inhoudelijke professionals (entrepreneurs) die uitstekend kunnen samenbinden op gemeenschappelijke doelen en belangen.

- Kwaliteit heeft niet alleen te maken met de inhoud maar ook met het proces; participatie van betrokkenen kan zowel voor het draagvlak maar ook voor de inhoudelijke kwaliteit van belang zijn.

1. Introductie

1.1. Aanleiding: de vuurwerkrampe

Voor de aanleiding van deze studie, gaan we terug naar zaterdag 13 mei 2000. Op die dag werd als gevolg van ontploffing van vuurwerk een wijk van 45 hectare midden in de stad Enschede met de grond gelijk gemaakt. Hierbij werden 22 mensen dodelijk getroffen en raakten duizend mensen gewond. Vijfduizend mensen waren tijdelijk, en vijftienhonderd mensen langdurig ontheemd, circa twintigduizend mensen kampten met materiële en/of immateriële schade.

Meteen na de ramp werd gestart met grootscheepse maatregelen voor opvang en noodhulp voor getroffen en ontheemden. De eerste weken en maanden stond het herstel centraal van de persoonlijke schade en lag het accent op materiële en immateriële hulpverlening.

Van alle kanten werd er hulp aangeboden, en ook in de stad zelf ontstonden spontane acties en initiatieven door burens en vrijwilligers. Een strategische visie op de aanpak van de wederopbouw stond in de totale chaos van de eerste dagen na de ramp niet bovenaan de lijst.

De dagen en weken na de ramp werd allereerst met het Rijk en Provincie gesproken over ondersteuning. Naast het ministerie van VWS, die al de zondag na de ramp ter plekke was (vanuit de ervaringen met de Bijlmerrampe), was ook Binnenlandse Zaken betrokken. Het ministerie is verantwoordelijk voor rampen en is coördinerend minister voor het Grote Steden Beleid (GSB). Na de eerste schok kwam bij een kleine groep ambtenaren en bestuurders de discussie op gang met toenmalig Minister van Bostel (verantwoordelijk voor o.a. grote stedenbeleid) over de wederopbouw. Daar was aan de orde de vraag hoe het toch al sociaal-economisch kwetsbare Enschede de wederopbouw zou moeten oppakken. De overtuiging groeide dat bij de wederopbouw het niet (alleen) zou moeten gaan om het fysieke herstel van de wijk zoals deze was, maar dat de kans opgepakt zou moeten worden om een stap voorwaarts te maken. Dit om Enschede als geheel en liefst ook de hele regio een steviger positie te geven.

Dit betekende een brede, integrale aanpak van sociale, fysieke en economische aspecten en een aanpak die niet alleen op de wijk zelf gericht was. De vuurwerkrampe had ook het vertrouwen van de burgers in de overheid geschaad. Daarom was duidelijk dat samenwerking met de bevolking en andere partijen een "must" was.

Op deze basis werd in december 2000 een convenant afgesloten tussen Rijk, Provincie en Enschede, als aanvulling op het lopende GSB-convenant. Voor de drie pijlers (sociaal, fysiek en economisch) werd daarvoor een aanvullend bedrag van 270 miljoen gulden toegekend.

Hieraan voorafgaand was er al veel werk verzet en waren tal van activiteiten gestart; er kon immers niet gewacht worden tot alle formele besluiten waren gevallen. Pi de Bruin was in het najaar benoemd als stedenbouwkundige en de gesprekken met voormalig bewoners, overige getroffen en andere partners over de wederopbouw van de nieuwe wijk waren in volle gang.

Het proces startte vanuit de reguliere diensten (de sociale pijler vanuit de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling; de economische pijler en de fysieke pijler vanuit twee verschillende organisatieonderdelen van de toenmalige Bouw- en Milieudienst). Er werd een gemeentelijke projectwerkgroep aan het werk gezet. Binnen de gemeente bleef echter de vraag of er niet een aparte organisatie zou moeten komen die als herkenbare eenheid aan de slag zou moeten gaan.

De ontwikkeling van de plannen en de integrale aanpak kregen eind 2000 pas goed gestalte door:

1. de benoeming in december 2000 van een (extern aangetrokken) projectdirecteur
2. het betrekken van een gemeenschappelijke locatie aan de rand van de getroffen wijk
3. de instelling van een zelfstandige Projectdienst Wederopbouw, waarin de sociale, fysieke en economische aanpak werden gebundeld met inbegrip van alle inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De organisatie gaf gezicht aan de taakstelling van de wederopbouw die breder zou zijn dan de fysieke wederopbouw van het gebied. De missie luidde : Het helen van de wond in de stad zodanig, dat het leven beter dan ooit zijn loop herneemt.

1.2. De stad Enschede tegen de achtergrond van de kenniseconomie

De toenemende globalisering van de economie en de groei van informatietechnologie leiden ertoe, dat voor ontwikkelde landen "kennis" geleidelijk de belangrijkste productiefactor wordt. De concurrentie vindt in toenemende mate plaats tussen stedelijke regio's die zich inspannen voorop te komen/blijven bij het aantrekken van nieuwe groeisectoren en kenniswerkers.

In het onderzoek van Euricur "European cities in the knowledge Economy" worden belangrijke determinanten aangegeven die bepalen of en hoe steden hierin succesvol kunnen zijn. Daarmee wordt helder dat de klassieke (sturende) taak van de overheid verandert. Dit geldt ook voor de gemeentelijke overheid: de traditionele rol en organisatie van het stedelijk management zijn niet langer adequaat. Een gezamenlijke aanpak door alle partijen, integraliteit en flexibiliteit, zijn toenemend van belang. In bovengenoemde studie wordt een analysekader gegeven voor een succesvolle aanpak voor het managen van stedelijke vernieuwingen.

De stad Enschede is met 150.000 inwoners de 12^e gemeente van Nederland en daarmee de grootste stad van Overijssel in de oostelijke regio en het aangrenzende Duitse gebied. In de 20^e eeuw ontwikkelden de stad en regio zich als centrum van de textielindustrie. De regionale economie leunde zwaar op de textielindustrie en haar toeleveranciers. Daarbij was Enschede vooral de stad van de fabrieken met veel ongeschoolde arbeiders en Hengelo de stad waar de machines gefabriceerd werden met hoger geschoolde arbeiders.

Toen in de jaren '70 van de vorige eeuw - in minder dan 10 jaar - de textielindustrie geheel verdween, was de klap enorm. Tekenend is, dat vlak na de vuurwerkcramp men in Enschede sprak over de derde grote ramp, die Enschede trof, hierbij doelend op de grote brand in 1862 die de hele binnenstad verwoestte, de ramp van de sluiting van de textiel die de gehele economie verwoestte en vervolgens de vuurwerkcramp.

Vanaf de jaren '70 werd onder leiding van de burgemeesters Thomassen en Wieringa enorm geïnvesteerd in het stimuleren van kennisintensieve bedrijvigheid. Het 'binnenhalen' van de toenmalige Technische Hogeschool Twente en het ITC (internationaal opleingsinstituut voor geoinformatie), was daarbij een belangrijke eerste stap. De versterking van bestuurlijke samenhang in de regio een tweede. Pogingen om één stad te vormen samen met Hengelo en later met Hengelo en Borne mislukten tot grote teleurstelling van Enschede. Inmiddels ook onderdeel van de netwerkstad Twente (Almelo, Borne, Hengelo en

Enschede) was Enschede ten tijde van de millenniumwisseling voorzichtig bezig uit het dal te klauteren.

Zou de vuurwerkcramp wederom een 'sense of urgency' opleveren om nu een beslissende stap voorwaarts te maken? Welke meer passende organisatievorm zou gekozen moeten worden om de wederopbouw te laten bijdragen aan versterking van de kenniseconomie?

1.3. De probleemstelling

In mijn scriptie wil ik op zoek gaan naar een theoretisch kader voor effectief stedelijk management vanuit de rol van de gemeentelijke overheid bekeken. Vervolgens wil ik dit kader toetsen aan de casus van de wederopbouw na de vuurwerkcramp. Deze toetsing zal worden toespitst op de zelfstandige organisatie van het Projectbureau Wederopbouw en de driedelige integrale aanpak, zoals hierboven omschreven.

In mijn scriptie wil ik onderzoeken of en in welke mate deze integrale aanpak van de wederopbouw heeft bijgedragen aan het nu bereikte tussenresultaat vier jaar na de ramp. Maatstaf hiervoor zijn :

- de doelstellingen voor de wederopbouw en de beoordeling van de kwaliteit en de acceptatie van het bereikte resultaat tot nu toe en de tijdens het proces extra gestelde doelen.
- de bijdrage die geleverd wordt aan elementen die voor een kennisstad van belang zijn .

De algemene probleemstelling bij het onderzoek luidt:

In welk opzicht heeft de gekozen organisatie en aanpak voor de wederopbouw in Enschede (een volledig bevoegde en op drieërlei wijze integraal werkende projectdienst) bijgedragen aan de bereikte resultaten na vier jaar werken, en kan een dergelijk type organisatie ook aanbevolen worden aan andere steden in een kenniseconomie.

Dit laat zich vertalen in de volgende deelprobleemstellingen:

1. Welke begrippen worden in de literatuur over organiserend vermogen, kenniseconomie en managementtheorieën als bepalend gezien voor effectief stedelijk management, en levert dit wellicht een adequater analysekader op?
2. In hoeverre zijn deze begrippen toepasbaar op organisatie en aanpak van de wederopbouw in Enschede?
3. Hoe wordt het tussentijdse resultaat van Roombeek v.w.b. ruimtelijke, sociale en economische kwaliteit beoordeeld in vergelijking met de vastgestelde doelen?
4. Zijn de resultaten voornamelijk op schaal van de wijk geboekt of - en zo ja hoe - zijn er ook stedelijke en regionale effecten zichtbaar?
5. Past de organisatievorm van de wederopbouw - en de daarin ontwikkelde integrale aanpak – bij de nieuwe rol van de (gemeentelijke) overheid in de kenniseconomie?

1.4. Theoretisch en conceptueel kader (hoofdstuk 2)

Veel van de theorie en praktijkvoorbeelden uit de opleiding kunnen behulpzaam zijn bij het uitwerken van mijn probleemstelling. In algemene zin is in onze opleiding het belang van een "integrale aanpak" meerdere malen vooropgesteld.

Daarnaast is in de verschillende colleges en literatuur een definitie van integraliteit te herkennen, die telkens weer een net wat andere samenhang impliceert (ondermeer J. van 't Verlaat: Stedelijke gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, 2003, blz. 11).

In de analyse besteed ik in het bijzonder aandacht aan een verbijzondering van het begrip integraliteit. In de Enschedese wederopbouwcasus heeft dit begrip op drie manieren een invulling gekregen:

1. de integratie van de sociale, fysieke en economische aanpak in het gebied d.m.v. een multidisciplinair invulling van de dienst
2. De integratie tussen gebiedsgerichte en 'stadsbrede' maatregelen
3. de integratie van oriëntatie op herstel en getroffen en enerzijds en het pakken van kansen voor een duurzaam toekomstperspectief voor wijk, stad en regio anderzijds.

Daarbij ga ik ervan uit dat in algemene zin organiserend vermogen en entrepreneurschap kritische succesfactoren zijn voor de kwaliteit van het resultaat en dat aanvullend hierop de integrale multidisciplinaire benadering een belangrijk element daaraan toevoegt.

Voor de analyse wil ik als theoretische basis in eerste instantie gebruik maken van :

1. Het theoretisch kader uit de studie van L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer " The Organising Capacity of Metropolitan Regions" (1996).
2. European cities in the Knowledge Economy door Leo van den Berg, Peter Pol, Willem van Winden en Paulus Woets (2004).
3. De studie van Kingdon naar het entrepreneurschap en in het bijzonder de analyse aan de hand van "policy-windows" .

De keuze van deze kaders komt niet alleen voort uit de hiervoor al genoemde veronderstelling dat het succes van het Projectbureau Wederopbouw te maken heeft met organiserend vermogen, integraliteit en de kenniseconomie. Een belangrijke toevoeging aan het analysekader of "onderzoeksraamwerk" is mijns inziens het permanent inschieten op min of meer *toevallige kansen die zich voordoen*. Dergelijke kansen *doen zich in veelvoud voor bij een integrale multidisciplinaire aanpak*. De theorie van Kingdon gaat dieper in op het belang van 'toevallige' kansen die zich voordoen en het belang van een entrepreneur"die hier gebruik van weet te maken. Het element leiderschap uit het onderzoeksraamwerk van Van den Berg e.a. krijgt met het begrip entrepreneurschap en 'policy-windows' een extra dimensie die mijn analyse kan verdiepen.

Voor het behandelen van de probleemstelling wil ik eveneens gebruik maken van verschillende management- en organisatietheorieën, waarbij onder meer Teisman en De Bruijn en anderen gebruikt worden. Hierbij ben ik op zoek naar nieuwe organisatievorm(en) om de rol van de gemeentelijke overheid bij gebiedsontwikkeling effectiever te laten zijn. Joost Schrijnen gaf tijdens het college van 21 april 2004(kort weergegeven) aan, dat *bij complexe gebiedsontwikkelingen* een reguliere dienst eindverantwoordelijk dient te zijn voor het resultaat. In tegenstelling hiermee, vermoed ik dat één van de succesfactoren bij de wederopbouw juist is geweest de op afstand geplaatste en onafhankelijk opererende projectdienst.

Ik zal vervolgens de probleemstelling vertalen in hypothesen, die aan het eind van hoofdstuk 2 worden behandeld.

1.5. Casus en analyse (hoofdstukken 3 en 4)

Vervolgens wil ik behandelen:

1. de casus wederopbouw Enschede met aandacht voor een feitelijke beschrijving van:
 - de doelstellingen van de wederopbouw
 - de organisatie en gevolgde aanpak
 - een beschrijving van de resultaten vier jaar na de vuurwerkramp
Hiervoor wordt gebruik gemaakt van diverse documenten van het Projectbureau Wederopbouw, het eind 2004 geproduceerde 'kennisdocument' en interviews met het brede spectrum van sleutelpersonen.
2. de analyse zelf :
 - beschrijving van de casus en de kritische succesfactoren aan de hand van het analysekader en model, schriftelijk materiaal over de wederopbouw en interviews; waar zijn elementen opgepakt en waar gemist
 - een evaluatie van het al dan niet voldoende zijn van deze kaders; eventuele nuanceringen of aanvullingen op de theoretische kaders

In hoofdstuk 3 en 4 kom ik terug op de probleemstellingen en hypothesen van het onderzoek.

1.6. Doelstelling

De scriptie heeft primair als doel het vinden van de kritische succesfactoren voor de wederopbouw in Enschede. Verder is de scriptie gericht op het ontdekken van een analysekader om de unieke ervaringen in dit gebied af te zetten tegen theoretische modellen. Indien mogelijk is een bijkomende doelstelling, dat ook andere steden kunnen profiteren van de opgedane ervaringen.

1.7 Methodologische aanpak

Om aanknopingspunten mogelijk te maken met bestaande theorievorming is gezocht naar een conceptueel kader cq een theoretisch model waarmee de probleemstelling het beste benaderd zou kunnen worden. Daarvoor is allereerst literatuuronderzoek gedaan.. Aan de hand van de theorie over organisatievermogen en de theorie over de kenniseconomie van Van den Berg e.a., aangevuld met analysekaders van Kingdon en Teisman, is onderzoek naar de probleemstellingen gedaan.

De probleemstellingen hebben betrekking op de casus van de wederopbouw van de wijk Roombeek. Dit is dan ook het primaire veld voor onderzoek.

In deze onderzoeksopzet valt de keuze te lezen voor een casestudy als onderzoeksstrategie. De casestudy ofwel gevalsonderzoek, is een strategie waarbij slechts één voorbeeld van een verschijnsel intensief wordt bestudeerd. Via intensief onderzoek worden vooral binnen de case zelf allerlei relaties onderzocht (Swanborn 1996). De casestudy methode is kwalitatief en niet kwantitatief.

Het onderzoek vond plaats in de maanden juli, augustus en september van 2004, d.w.z. aan het eind van het Projectbureau Wederopbouw. Het Projectbureau was als zelfstandige dienst opgericht voor de eerste strategische fase van de Wederopbouw, voor de afronding van hoofdplannen en de belangrijkste deelplannen, en voor het goed op de rails krijgen van de uitvoering. Per 1 januari 2005 is het Projectbureau opgeheven en is één deel, nl. de

uitvoeringsorganisatie, als projectorganisatie blijven bestaan en ondergebracht in de reguliere dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer.

Het veldwerk kon worden gecombineerd met de opdracht vanuit de gemeente om aan het eind van de vierjarige periode van het Projectbureau een kennisdocument op te laten stellen. Dit document beoogt inzicht te geven in de (her-)ontwikkeling van wijken aan de daarbij betrokken organisaties. Het is gericht op de stad zelf, maar ook op andere steden en partijen die bij (her)ontwikkeling een rol hebben.

Als Projectleider voor dit kennisdocument kon ik het veldonderzoek combineren met mijn scriptieopdracht (en de vraagstelling hiervoor specifiek toevoegen). In de scriptie worden de verschillende aspecten van het organisatieproces bij de wederopbouw nader onder de loep genomen en relaties met wetenschappelijke theorieën gelegd.

Belangrijkste materiaal in het veldonderzoek is geweest:

- de opbrengst van semi-gestructureerde interviews met sleutelpersonen binnen en buiten de gemeente (zie bijlage 1 voor vragenlijst en geïnterviewde personen; de uitgeschreven interviewresultaten zijn i.v.m. herkenbaarheid van de respondenten alleen voor wetenschappelijke beoordelaars ter inzage)
- het bestuderen van bronmateriaal dat tussen 2000 en 2004 is verschenen over en van het Projectbureau Wederopbouw
- verschillende discussie bijeenkomsten met de werkgroep kennisdocument
- discussie met externe deskundigen
- een landelijke en een plaatselijke studiedag over de conclusies van het kennisdocument

Voor deze scriptie wordt het originele bronmateriaal van alle interviews gebruikt, aangezien deze specifiek zijn toegespitst op de probleemstelling van mijn onderzoek; voor de gemeentelijke opdracht van het kennisdocument is dit materiaal slechts ten dele gebruikt. Voor de overige punten wordt het interne concept-kennisdocument van het Projectbureau Wederopbouw gebruikt, aangezien deze elementen op hun belangrijkste onderdelen daarin zijn verwerkt (overigens is dit concept inmiddels omgevormd en bijgewerkt als VNG-publicatie).

Tenslotte: Bij wetenschappelijk onderzoek dient afstand en objectiviteit voorop te staan. Ook al zal er altijd sprake blijven van intersubjectief onderzoek, alleen al om de subjectieve keuze die aan het kiezen van een onderzoeksonderwerp ten grondslag ligt.

Ik ben mij ervan bewust dat het moeilijk kan zijn om met afstand te kijken naar een proces waarvan ik zelf deel van uitmaakte. Toch ben ik van mening dat dit onderzoek aan de maatstaf van intersubjectiviteit voldoet om twee redenen:

- Bij de gemeentelijke opdracht voor het produceren van een kennisdocument heb ik als projectleider alle vrijheid gekregen, sterker nog, de opdracht gekregen dit zo kritisch mogelijk te benaderen;
- Het feitelijk (opnieuw) analyseren van de interviews en het schrijven van zowel het conceptuele kader als deze scriptie zelf, heeft plaats gevonden na opheffing van het projectbureau en na 1 februari 2005. Vanaf deze datum heb ik een baan buiten de gemeente (en Enschede) aanvaard. Voorzover al nodig, heeft dit de mogelijkheid tot vrije reflectie bevorderd.

2 Literatuurverkenning en theoretisch kader:

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde, welke bestaande wetenschappelijke theorieën kunnen bijdragen aan de beantwoording van de probleemstelling(en) van deze scriptie en of er wellicht een eenduidig analysemodel bestaat dat volledige beantwoording mogelijk maakt. Daarmee is dit hoofdstuk tegelijkertijd de beantwoording van mijn eerste deelprobleemstelling: “Welke criteria worden vanuit de literatuur over organiserend vermogen, kenniseconomie en de algemene managementtheorieën als bepalend gezien voor effectief stedelijk management, en is dit in een nieuw analysekader te vatten”.

Het brede spectrum van wetenschappelijke benaderingen dat in de masteropleiding City Developer aan de orde is geweest en de verschillende vakrichtingen van waaruit gebiedsontwikkeling onderzocht is, leveren meerdere inzichten op.

In deze paragraaf behandel ik een aantal theoretische benaderingen die bijdragen aan de verklaring van (grote) delen van de casus (Roombeek).

De theorieën hebben betrekking op drie terreinen: steden in de kenniseconomie, complexe besluitvorming en procesmanagement.

Voor wat betreft het eerste wordt verwezen naar de volgende studies:

- “European Cities in the Knowledge Economy” (2004), door L. van den Berg, Peter Pol, Willem van Winden en Paulus Woets, alsmede de eerdere studie
- L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer: The organising capacity of Metropolitan Regions (1996) (in Environment and planning: Government and Policy 1997, pag. 253 – 272)
- Willem van Winden en Leo van den Berg: Discussion Paper Cities in the Knowledge Economy: new governance challenges (Strike, september 2004)

Juist om de “toevallige” factoren die tijdens het proces van de wederopbouw van groot belang lijken te zijn te kunnen duiden, heb ik tevens gebruik gemaakt van enkele andere theorieën. Het betreft achtereenvolgens:

- G. R. Teisman: Complexe besluitvorming en pluralistisch perspectief op besluitvorming bij ruimtelijke investeringen (1995)
- J.W. Kingdon: Agenda's, Alternatives and Public Policies, 2e editie (1997)

Tenslotte heb ik een uitstapje gemaakt naar de kenmerkende managementmethodieken, die bij de wederopbouw zijn toegepast, met name “het procesmanagement”. Hiervoor zijn gebruikt:

- Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in ‘tVeld: Procesmanagement (1998)
- Titus Bekkering, Huub Glas, Daniëlle Klaassen, Jaap Walter: Management van Processen (2001)
- College van 14 oktober 2003 van G. R. Teisman

2.2. Van den Berg, Pol, Van Winden en Woets: Kenniseconomie en stedelijk beleid

In hun omvangrijke studie European Cities in the Knowledge Economy stellen de auteurs dat gedurende de laatste decennia en zeker in de toekomst ‘kennis’ de

belangrijkste factor is in (zich) ontwikkel(en)de landen. Concurrentie tussen landen is daarmee in toenemende mate concurrentie tussen steden/regio's geworden. In deze netwerkeconomie speelt de paradox, dat aan de ene kant bedrijven meer 'footloose' zijn geworden en aan de andere kant meer dan ooit zijn gebonden aan locaties. Dit zijn aantrekkelijke locaties waar hoog opgeleid personeel voorhanden is en tegelijk kennisnetwerken aanwezig zijn, waar belangrijke spelers face-to-face contacten kunnen leggen.

In deze studie wordt bekeken, hoe gebieden zich zodanig kunnen transformeren, dat zij in de toekomst kunnen bijdragen aan het vasthouden dan wel verkrijgen van een goede concurrentiepositie in de kenniseconomie. Daarbij staat de vraag centraal hoe de lokale overheid deze transformatie effectief kan leiden ofwel begeleiden. Met het ontwikkelde onderzoeksraamwerk worden vijf Europese steden geanalyseerd en wordt met name de rol van de lokale overheid beoordeeld of en hoe men de lokale economie heeft weten te begeleiden naar een grotere kennisintensiteit.

Het analysekader dat door van den Berg e.a. (fig.1) is ontwikkeld om tot beoordeling van de rol van de lokale overheid in de kenniseconomie te komen heeft de metafoor van een huis, waarbinnen vier typen van activiteiten essentieel zijn die in juist verband en onderlinge verhouding moeten worden ingezet (waarvoor *organiserend vermogen* noodzakelijk is). Die vier typen activiteiten zijn:

1. het aantrekken van kenniswerkers
2. het creëren van kennis
3. het toepassen van kennis
4. het ontwikkelen van nieuwe groeisectoren.

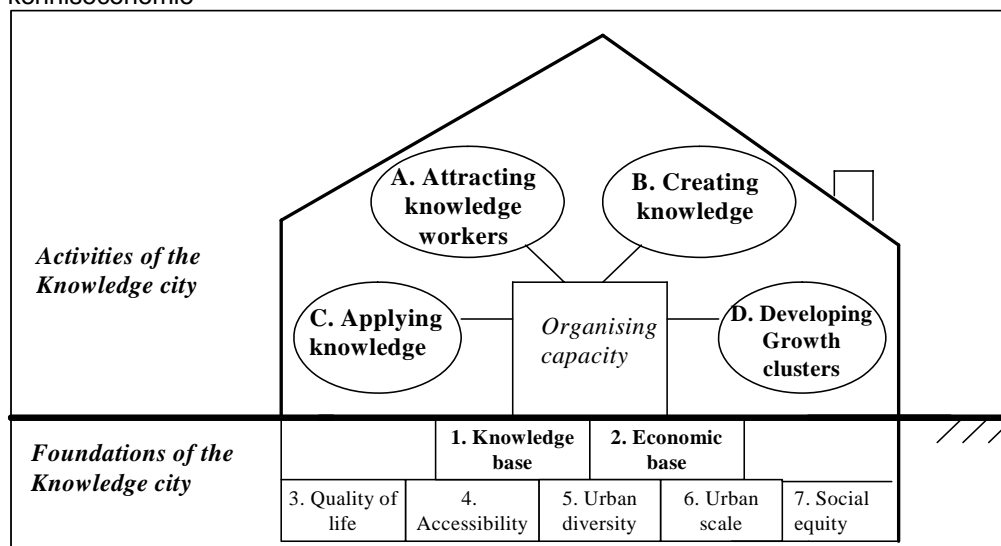
Zoals bij elk huis dient hiervoor een stevig fundament te zijn. Dat betekent dat ze eigenlijk alleen goed kunnen worden uitgevoerd als er in een stad of regio een goede basis aanwezig is.

Het *fundament* van de kennisstad bestaat dan ook uit:

1. een kennisbasis (zoals bijv. de aanwezigheid van een universiteit of instituut voor research en development)
2. een economische basis (een economisch profiel met veel dienstverlening is steviger dan industrie)
3. hoge kwaliteit van leven (attractieve woningen, openbare ruimte en natuurlijke omgeving; goede voorzieningen)
4. toegankelijkheid (fysiek goede internationale verbindingen en virtueel)
5. stedelijke diversiteit (verschillende culturen en levenservaringen brengen innovatie)
6. stedelijk schaal (grote en middelgrote steden)
7. sociale gelijkheid (kloof en spanning tussen arm en rijk zijn contraproductief)

Het analysekader kan als volgt worden weergegeven:

Fig. 1: analysekader van het fundament en de activiteiten van steden in de kenniseconomie



beschouwing

Voor de probleemstelling en de casus Roombeek is het hier ontwikkelde onderzoeksraamwerk van betekenis. Immers de missie voor de wederopbouw – de wond in de stad helen zodanig dat het stadsleven beter dan ooit zijn loop herneemt - heeft sinds 2000 geleidelijk als invulling meegekregen een bijdrage te leveren aan de kenniseconomie van Enschede.

Van belang is dat van Van den Berg e.a.(in aansluiting op Kearns en Paddison) zich uitsprekt over de rol van de gemeentelijke overheid, in het bijzonder het stedelijk management. Daar wordt betoogd dat stedelijke overheden de controle over de stedelijke economie geheel zijn kwijtgeraakt. De concurrentie tussen steden vraagt om snel inspelen op veranderingen. Dit vraagt om een meer ondernemend gedrag van de stedelijke overheid, die echter “met de hiërarchische besluitvormingsstructuur lang tijd nodig heeft om beslissingen te nemen en te vertalen in beleidsmaatregelen; nieuwe ideeën en initiatieven krijgen nauwelijks een kans (noot 2: blz. 8 en 9 van Knowledge economy etc.). Om die reden moet niet langer gesproken worden van urban management maar van urban governance : Geen top-down sturing, maar het actief gebruik maken door de bronnen en deskundigheden van andere partners en organisaties in te zetten.

In het geval van Enschede is bewust gekozen voor een kleine compacte, tijdelijke Projectdienst om de Wederopbouw van buurt en stad aan te pakken. Deze zou beter en sneller dan de reguliere diensten in staat zijn doelgericht, multidisciplinair en in samenwerking met burgers en andere partijen deze missie waar te maken. Hiermee ontstond in feite een hybride organisatie, een Projectdienst die weliswaar gemeentelijk was, maar –ook fysiek- op afstand werd geplaatst, om herkenbaar en transparant met de brede wederopbouwopgave aan de slag te gaan. Voor iedereen in de stad zichtbaar, slagvaardig (zonder lange beslissingslijnen en procedures), als het ware ‘ge vrijwaard van ambtelijke bureaucratie’.

Concluderend over de toepasbaarheid van het onderzoeksraamwerk:

Het analysekader is bedoeld om vooral voor een gehele stad of regio een oordeel te kunnen vormen over het vermogen van de lokale overheid om de kenniseconomie te stimuleren. Vertaald naar het smallere terrein van gebiedsontwikkeling kunnen de vier typen activiteiten en bouwstenen naar mijn mening zeker behulpzaam zijn bij de analyse en beantwoording van mijn probleemstelling. In het model zelf wordt niet specifiek op de noodzakelijke organisatievorm ingegaan, wel over het organiserend vermogen. In de studie zelf gebeurt dit wel degelijk (zie hierboven het stukje over “governance”). In het navolgende wil ik bekijken of de andere theorieën hierin verdieping of aanvulling geven.

2.3. Van den Berg, Braun en Van der Meer: Organiserend vermogen

In een vroegere studie (L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer “ The Organising Capacity of Metropolitan Regions “ , 1996) wordt meer inzicht verkregen in het organiserend vermogen bij acht grootstedelijke regio’s in hun transitie naar een kenniseconomie.

Organiserend vermogen wordt dan gedefinieerd als: *Het vermogen om alle actoren zodanig in te zetten dat er nieuwe antwoorden komen op fundamentele ontwikkelingen en zodanig beleid geïmplementeerd wordt dat duurzame ontwikkeling ontstaat.*

“...the quality of the metropolitan environment for the location of economic activities is of crucial importance. Within that environment the emphasis is on other factors than before...divided in three components: *hardware*, the concrete tangible location-factors including labour, land, infrastructure and capital; *software*, the qualitative, intangible quality-of-life factors; and *orgware*, the handling of hardware and software (Porter 1990). Within this triad a shift is taking place. ‘Soft’ location factors are on the wax: the quality of urban living and the residential working environment are taken into account for locational choices. Within the hard location factors the accent is shifting to high-qualified labour-potential, and the quality of international accessibility in terms of goods and passenger transport. Competition pushes cities to fully use their potential, that is hard- and software. Consequently orgware, the handling of hardware and software, is becoming vital in view of the growing competition among cities.”
(pag. 256).

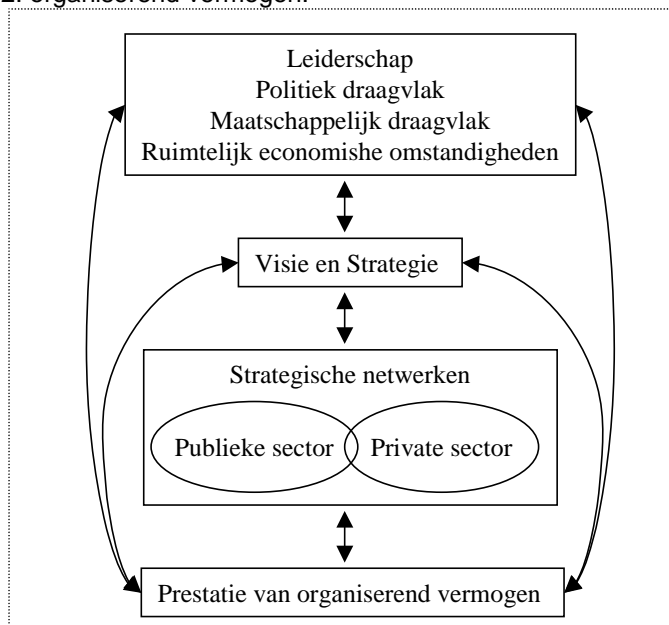
Het theoretisch raamwerk dat ontwikkeld is om het organiserend vermogen te kunnen onderzoeken bestaat uit de volgende pijlers:

- *de administratieve organisatie en de verschillende publieke actoren daarbinnen* belangrijk hierbij: adequate schaal; competent, integraal; democratisch; efficiënt en effectief, maar ook hiërarchische structuur of autonome (deel-) gemeenten
- *de strategische netwerken tussen deze publieke actoren en private partijen* belangrijk: is het “governing”(regeren, sturen) of “governance”(begeleiden, partnerschap) en hoe wordt de wil tot samenwerking bereikt
- *leiderschap en ondernemingszin van de hoofdpersonen* belangrijk: zijn het specifieke competenties of is het charisma
- *de ruimtelijke en economische condities van een regio (kansen en bedreigingen)* belangrijk: zijn er problemen die partijen samenbinden
- *integrale visie en strategie*

- belangrijk: is er een breed gedragen toekomstvisie
- *politiek draagvlak*
belangrijk: steun van lokale en bovenlokale politici en financiële steun van hogere overheden is belangrijk
- *maatschappelijk draagvlak*
belangrijk: een goede communicatiestrategie vanaf het begin om maatschappelijke steun te krijgen

Natuurlijk gaat het hier om een dynamisch verband tussen deze pijlers: de wijze van uitvoering (performance) is het resultaat van de interactie tussen de pijlers. Dit komt het beste tot uitdrukking d.m.v. het volgende schema.

Fig. 2: organiserend vermogen:



beschouwing

In het analysekader organiserend vermogen komen alle aspecten aan bod die te maken hebben met de effectiviteit van de organisatie. In die zin is het een uitstekende aanvulling om nader in te zoomen op de organisatie van het Projectbureau Wederopbouw. De uiteindelijke prestatie van het organiserend vermogen (de “performance”) is de kritische succesfactor, die in dit geval is neergelegd bij het Projectbureau Wederopbouw. Is het zo dat door de instelling van deze op afstand opererende, kleine projectdienst, de elementen uit het analysekader organiserend vermogen beter tot hun recht komen dan in de traditionele ambtelijke organisatie.

Conclusie: dit theoretisch raamwerk is goed toepasbaar.

2.4. Van Winden en Van der Berg: Discussienotitie over de nieuwe “governance”uitdagingen

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksbetrekkingen is initiatiefnemer van “STRIKE” ((Strategies for urban Regions in the Knowledge Economy). Deze

discussienotitie werd in 2004 in dit verband geschreven met name om Europa, en de nationale regeringen ervan te doordringen dat niet alleen in de allersterkste Europese metropolen moet worden geïnvesteerd, maar ook in andere stedelijke gebieden:

“The position of non-metropolitan urban regions needs specific policy attention. They are a vital part of Europe’s urban system, and typically have an important function for large hinterlands. To safeguard the vitality of these cities, policies need to be formed that strengthen their specialisation. If governments want to maintain a spatial balance, they could encourage smaller non-metropolitan cities to develop specific specialisations, and to engage in strategic partnerships with other cities. Or, they could directly invest in facilities in fields where the regions have potential: this can create critical mass in specific fields, which is increasingly needed in the knowledge economy. “- blz 5-).

Het analysekader is hetzelfde als in het onderzoek European Cities in the Knowledge Economy zoals boven omschreven. Er wordt echter een onderscheid aangebracht tussen twee typen Europese stedelijke regio’s:

Fig. 3: Typen Europese steden:

Metropolitan	Non-metropolitan
Knowledge Stars	Star Technotowns
Metropolises in transition	Technotowns in transition
Knowledge Pearls	University Towns (Non-university towns)

Binnen deze categorieën zijn er natuurlijk grote verschillen. Om die reden worden twee subcategorieën onderscheiden. In de **metropolen**: *Sterren van de kenniseconomie; metropolen in een overgangspositie* en *parels van de kenniseconomie*. Voor wat betreft de **niet-metropolen** wordt onderscheiden: de *techno-stedelijke sterren*; de *techno-steden in een overgangspositie*, de *universiteitssteden* en de *niet-universiteitssteden*.

Het interessante van deze notitie in het kader van mijn scriptie is, dat Enschede hierin wordt behandeld en wordt gerangschikt onder de “technotowns in transition”.

Meer in het algemeen wordt gesteld dat de **stedelijke metropolen** hoog scoren op aantal en kwaliteit van de benodigde bouwstenen in het fundament: Goede toegankelijkheid internationaal (door vliegvelden en hoge snelheid treinverbindingen, ict); een grote en brede kennisbasis (hogescholen en universiteiten); een diverse bevolkingssamenstelling en multiculturele bevolkingssamenstelling; daarmee verbonden ook een internationale infrastructuur met mogelijkheden voor internationale scholen en verenigingen en een brede en goed gekwalificeerde arbeidsmarkt. Deze steden zijn aantrekkelijk voor kenniswerkers en nieuwe verbindingen die tot innovatie leiden.

De **niet-metropolen** hebben een veel kleinere schaal. Het zijn vaker een provinciale of regionale hoofdstad en missen de breedte van internationale aansluitingen. De arbeidsmarkt is kleiner , soms wel erg gespecialiseerd en zij missen de internationale infrastructuur en voorzieningen. Daardoor missen zij bouwstenen voor nieuwe combinaties en innovaties. Tegelijkertijd zijn deze

steden soms wel aantrekkelijk omdat ze veel ruimte en groen bieden, minder misdaad kennen, niet of minder met verkeerscongestie te maken hebben en relatief lage kosten voor levensonderhoud hebben. Opvallend is dat organisatievermogen in dergelijke steden hoog is. De leiders uit het bedrijfsleven, universiteiten en overheid kennen elkaar en zijn vaak bereid gezamenlijk de schouders eronder te zetten. Een nieuw analysemodel wordt toegevoegd over het verband tussen het type stad en de beste mogelijkheden voor stimulerende activiteiten gekoppeld aan noodzakelijk basisfundament. Hieronder een overzicht uit deze notitie waarin de niet-metropolen ("non-metropolitan cities") zijn gerangschikt.

beschouwing

Voor mijn scriptie is deze notitie bijzonder interessant aangezien het een verfijning vormt van de eerdere studie van Van den Berg e.a. over European Cities in the Knowledge Economy. In feite kan het basiskader in deze eerdere studie nu worden toegesneden op de Enschedese positie in de kenniseconomie. Enschede zal een bescheidener rol kunnen spelen in de kenniseconomie dan de "echte" metropolen.

De notitie is derhalve zeer bruikbaar voor de probleemstelling.

2.5. Teisman: De pluricentristische benadering bij complexe besluitvorming

In zijn college voor de opleiding MCD van 14 oktober 2003, geeft Teisman aan dat er twee tegengestelde manieren zijn om naar de complexe samenleving te kijken:

*complexiteit is een ingewikkelde kluwen die valt te ontrafelen, en

*complexiteit is een onontwarbare kluwen waarmee we moeten leren leven.

Hij bepleit geen mechanische benadering van de werkelijkheid, waarbij het om (begrensde) organisatiestructuren gaat, om het oplossen van kenbare problemen, en het strak en krachtig implementeren van veranderingen. In plaats hiervan moeten we de werkelijkheid organisch benaderen: Erken dat tegenstellingen beiden waar zijn en ga uit van "onbegrensd begrensde actiesystemen". Het gaat om effectief verbinden van acties in ketens en netwerken.

In zijn eerdere studie "Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement: Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen" (Den Haag: Elsevier) heeft Teisman gezocht naar een methode om in de steeds complexer en dynamischer wordende samenleving een theoretisch kader te ontwikkelen, dat in staat zou zijn de besluitvorming bij ruimtelijke investeringen te analyseren en te verklaren

Benaderingen zoals het unicentrische model (beslissingen worden top-down vanuit een centrale macht genomen.), of juist de omgekeerde benadering van het multicentrische model (de top/het rijk is overbelast, wat betekent dat besluitvorming tot stand komt via het marktmechanisme, gestoeld op eigen belang van verschillende actoren), zijn niet langer adequaat.

Teisman komt tot een derde model, namelijk het pluricentrische model. Beleid en besluitvorming komt tot stand door interactie van diverse partijen, doelverlevting, het koppelen en arrangeren, zodanig dat er een gemeenschappelijk belang geformuleerd kan worden. Het verschil in benadering

kan herkend worden als met deze drie modellen naar vier belangrijke onderdelen van de besluitvorming wordt gekeken:

- de organisatiestructuur van het beleidsveld
- het beleid
- de besluitvorming
- de middelen

Bij het pluricentrisch model is de interactie tussen de verschillende partijen de kern:

“Het gemeenschappelijk belang komt door interactie op gang en tot stand en is pas na interactie te kennen. Inweven van nieuwe doelen is een minstens zo belangrijke voorwaarde voor beleidseffectiviteit als scherpe doelen die vooraf zijn geformuleerd.” (G.R. Teisman...blz.32)

Bij een pluricentristische benadering van ruimtelijke ordeningsbesluitvorming staat de **beïnvloedingsvraag** centraal, tegenover de **sturingsvraag** bij het unicentrische model en de **ruilvraag** bij het multicentristische model.

Dit betekent dat bij het bestuderen van de organisatieprincipes, zoals in mijn studie de organisatie van het Projectbureau Wederopbouw, vooral gekeken moet worden naar de vraag hoe de gemeenschappelijke besluitvorming gearrangeerd is. Teisman gebruikt hiervoor het volgende model:

Fig. 5 uitgangspunten bij de analyse van de organisatie van het beleidsveld

	unicentrisme	multicentrisme	Pluricentrisme
Metafoor	regelsysteem	marktplaats	Netwerken
aantal beslis-eenheden	monopolie	vrijwel volledige mededinging	Oligopolie
heersend organisatieprincipe	hiërarchisch geheel van taakeenheden	los geheel van autonome lokale actoren	vervlochten geheel van interdependente lokale en centrale actoren
kern van het organiseren	vinden optimale taakverdelingsstructuur	organisatieaanpassing aan omgeving	arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming
Aard koppelingen tussen actoren	centrale coördinatie	invisible hand	wederzijdse strategische interactie
Rollen rijk, lokale overheid en maatschappij	sturend subject, uitvoerder, resp. gestuurd object	facilitair bedrijf, resp. zelfsturende autonome actoren	geheel van beïnvloedende subjecten

Volgens het pluricentrisme kan het besluitvormingsproces onderscheiden worden in:

1. het verloop van de besluitvorming: de reeks van beslissingen van diverse personen die tot beleid leidt
2. de kern van de besluitvorming: vervlechting van meer beslissingen
3. de centrale analysevraag: hoe leidt een reeks beslissingen tot beleid

Bij de analyse van de ingezette middelen (niet geld) is het van belang dat plannen worden ingezet als hulpmiddel om te prikkelen, tot ideeënuitswisseling en verdere aanpassing te komen. In dat verband is er vanuit het pluricentrisme ook kritiek op het bestuursrecht. De meest invloedrijke regels zijn die welke betrokkenen intuïtief volgen in een bepaalde context. Het zelfde geldt voor de financiële prikkel als sturingsinstrument (in unicentrisme). Autoriteit (planning, coördinatie en wetgeving) en financiële prikkels hebben minder de nadruk, maar informatie en politieke steun en legitimiteit meer. Interactie tussen actoren die strategisch gedrag vertonen is de kern van de analyse. Hierbij is er niet 1 centraal sturingspunt. In het verlengde hiervan ziet Teisman ook dat er nooit één enkelvoudig initiatief bestaat, maar een groot aantal initiatieven maakt het project tot wat het wordt. (248) Interactie veronderstelt het spreken van dezelfde taal:

- het niet buiten het overleg houden van inzichten en opvattingen die voor één van de deelnemers van belang zijn
- deelnemers zijn bereid tot herziening van voorlopige meningen
- meningen worden op bekritiseerbare wijze gepresenteerd
- Het gaat bij interactie om:
- verzoenen van doelen
- koppelen van actoren en arena's
- arrangeren van interacties

Teismans kader om de besluitvorming te analyseren ziet er als volgt uit:
Fig. 6 begrippen om complexe besluitvorming te analyseren en te beoordelen

onderzoeksactiviteit	Concept	begripsbepaling
analyseren van de besluitvorming	Interactie	Reeks initiatieven, aanpassingen en selectievoorstellen, die op onvoorspelbare wijze gecombineerd worden
analyseren van het gedrag van actoren in de besluitvorming	Strategie	Reeks beslissingen van 1 actor om vast te stellen wat zijn doelen zijn, welke middelen hij inzet en welke criteria hij hanteert om aan het project mee te werken (offensief/reactief; autonomiebestendig/interactief)
beoordelen van beleid(-sresultaat)	Gemeenschappelijk belang	open arena met verrijkende interactie, leidend tot bevredigend resultaat
beoordelen inhoud van de interactie	doelvervlochtening	mate waarin de betrokkenen in staat zijn geweest win-win situatie te creëren
beoordelen intensiteit van de interactie	Koppelen	Mate waarin schakelingen zijn gemaakt tussen beslissingen, actoren en arena's
beoordelen van interactiestructuur	arrangeren	mate waarin samenwerking en conflicthantering zijn ondergebracht in ad-hoc structuren

beschouwing

Hoewel meerdere parallellen te trekken zijn tussen Van den Berg en Teisman,, voegt deze benadering weer net enkele nieuwe facetten toe, waarmee verdieping en detaillering mogelijk worden om de beleidsprocessen van de overheid te analyseren..

Het geeft handvatten om de dynamiek in het proces over een langere periode te analyseren, zoals we die we ook bij langdurige gebiedsontwikkelingsprocessen kennen, waarbij telkens nieuw doelen worden toegevoegd of veranderd tijdens het proces, als gevolg van interacties tussen partijen.

De overwegingen die aan Teismans studie ten grondslag liggen, de snelle dynamiek van de samenleving en de erkenning dat besluitvorming altijd een kwestie is van meerdere partijen, komen overeen met de studies van Van de Berg e.a.(1 en 2). Het analysemodel van Teisman kiest daarbij voor een centralere rol voor interactie, en minder centrale regie, ook al wordt in het theoretisch raamwerk van organiserend vermogen gesproken van governance ipv government. Als gevolg daarvan is er een meer permanente aanpassing van doelen en strategie. De vervlechting van de doelen en strategieën van alle betrokken partijen vormt de kern. Ook spelen toevallige gebeurtenissen een belangrijke rol bij de pluricentristische benadering (blz. 83). Zijn analysemodel om complexe besluitvorming te analyseren en te beoordelen is zeer gedetailleerd. Het vereist de beschikbaarheid van zeer veel gegevens over het verloop van alle subprocessen dan wel toespitsing op één onderdeel van het wederopbouwproces. De vraag is echter of deze verfijning iets kan toevoegen bij de beantwoording van de probleemstelling. Daarbij komt bovendien dat methodisch gezien een dergelijke verfijning in de casus niet goed op tafel te krijgen is. Daarom zal het uitgebreide analysemodel niet worden uitgewerkt, wel is de kern van de studie van Teisman goed bruikbaar en kan de typologie van pluricentrische, unicentrische en multicentrische besluitvorming worden gebruikt om het Projectbureau Wederopbouw te plaatsen. Zijn gedachten toen over het belang van interactie zijn herkenbaar als opmaat voor zijn latere visie op procesmanagement.

2.6.Kingdon: policy windows en verbinding van stromen

“When you start to lobby for something, what you have to do is put together your coalition, you have to gear up, you have to get your political forces in line, and then you sit there and wait for the fortuitous event (.. ..) As I see it, people who are trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to go, you have to be ready to paddle when the big wave comes along, you are not going to ride in”. Dit citaat aan het begin van hoofdstuk 8 van het boek van John W. Kingdon: *Agenda's, Alternatives and Public Policies*, geeft goed aan waar het in deze studie om gaat. (3).

Evenals bij Teisman (die overigens in zijn studie ook teruggrijpt op Kingdon), gaat het hier om het analyseren en begrijpen van besluitvormingsprocessen. In dit geval tracht hij te definiëren ‘wanneer de tijd rijp is’ . Waarom komen bepaalde thema's op de agenda, waarom zijn sommige agendapunten prominent en worden anderen genegeerd en waarom worden sommige alternatieven als oplossing gezien en anderen niet?

De scope van de studie van Kingdon is breder dan gebiedsontwikkeling. De nationale politiek van de Verenigde Staten is aan de orde en gekeken wordt naar de velden van de nationale gezondheidszorg en de infrastructuur.

Toch is de studie interessant voor de probleemstelling in dit onderzoek naar de wederopbouw in Roombeek, omdat Kingdon als geen ander probeert de vinger te leggen op patronen in de "toevalligheden" in besluitvormingsprocessen. Dit is reeds eerder gebeurd bij de studie naar het Paleiskwartier in Den Bosch. Bruil heeft in het hoofdstuk het gemeentelijk handelen beoordeeld aan de hand van de theorie van Kingdon en ook in deze casus van gebiedsontwikkeling bleek dit een nuttig kader.

Kingdon noemt allereerst twee factoren die van invloed zijn op het proces agenda-setting:

Ten eerste de participanten die actief zijn (de spelers)

- de transfer van niet-gouvernementele naar gouvernementele agenda's
- het verspreiden van ideeën van professionals naar politieke elite
- machtsverschuivingen door verkiezingen

In de tweede plaats het proces waarlangs geagendeerd wordt en alternatieven gekozen (het spel)

- de manifestatie van problemen (een crisis of prominente gebeurtenis, kan bestaande problemen aan het licht brengen)
- het beleid (geleidelijk toenemend inzicht onder specialisten in een bepaald veld kan leiden tot nieuwe beleidsoplossingen)
- de politiek (politieke processen beïnvloeden de agenda)

Kingdon concludeert dat binnen de overheid "the administration" (in de Verenigde Staten de president, zijn staf en de politiek benoemden , wellicht in Nederland het best vertaald als het politieke bestuur) het meest van invloed is op de agendabepaling. Het ontwikkelen van beleidsoplossingen en invloed op de keuze van alternatieven gebeurt echter meer door het ambtelijk apparaat .

Buiten het overheidsapparaat hebben de 'elected related participants' en de publieke opinie het meeste invloed op de agendabepaling, en de belangengroepen en academici/professionals het meest op de gekozen alternatieven. Daarbij zijn belangengroepen vaker blokkerend m.b.t. bepaalde oplossingsrichtingen dan in het promoten ervan. Meer in het algemeen geldt dat agendabepaling meer gebeurt door de *zichtbare* participanten, en het bepalen van de alternatieve oplossingen meer door de *verborgen* participanten.

De kern van het betoog van Kingdon is dat allerlei afzonderlijke processen op bepalende tijdstippen aan elkaar gelinkt c.q. gekoppeld moeten worden. Je kunt dit zien als een soort georganiseerde anarchie. Kingdon ziet aan de oorsprong van de processen vaak allerlei ideeën die overal vandaan komen en verschillende bronnen hebben (geen lineaire ontwikkeling). Er is ook een combinatie van mensen nodig om een idee tot bloei te brengen. "Het kritieke onderscheid is niet waar het zaad vandaan komt, maar wat de grond vruchtbaar maakt". (blz. 77).

Kingdon spreekt over 'de vuilnisbakken theorie': De kans voor een idee of oplossing kan vergeleken worden met een vuilnisbak, waarin verschillende *problemen*, en *oplossingen* door verschillende *participanten* worden gedumpt. De mix van de vuilnis wordt in hoge mate bepaald wat voor soort vuilnis er op dat moment wordt verzameld en met welke snelheid en vooral door wie bij een beslissend opiniërend moment aanwezig was. Het gaat hier dus om het koppelen van de verschillende stromen: Van oplossingen aan problemen, van interacties tussen aanwezige participanten.

Het linken van een voorstel aan een probleem dat op dat moment als echt en belangrijk wordt gezien en het vervolgens ook nog persoonlijk weten te koppelen aan belangrijke personen, kan essentieel zijn om tot uitvoering te komen. "The policy primeval soup" (de oersoep van beleid) verandert niet zo zeer door nieuwe elementen toe te voegen maar door nieuwe combinaties van oude elementen. Voorwaarde om op het juiste moment de stromen te koppelen is wel dat de oplossingsideeën goed voorbereid zijn. Ze moeten technisch toepasbaar zijn en passen in de normen en waarden die op dat moment overheersen (bijvoorbeeld efficiënt en kostendrukkend in zijn voorbeeld van de gezondheidszorg). Je moet dus niet afwachten maar zoveel mogelijk anticiperen. Deze lange incubatietijd (periode van "softening up" volgens Kingdon) zorgt ervoor dat de beleidsideeën als het ware klaar zijn op het moment dat de tijd rijp is.

Naast de twee stromen van "problemen" en beleidsideeën is er de derde stroom: de politieke arena. Waar het bij beleidsideeën de ontwikkeling gaat om langzaam rijp maken van beleidsoplossingen en interactie tussen velen, is in de politieke arena de methodiek meer gelegen in onderhandelen en coalitievorming. Bepaald door eigen winstkansen is er dan een "compromis in the air". Op dat moment is de kans dat beleidsideeën er door heen komen het grootst.

Op dit beslissende moment waarbij problemen, beleidsideeën en het politieke momentum bij elkaar komen ontstaat er een 'policy-window', een opening tussen de drie stromen, die even kans biedt om tot besluitvorming en uitvoering te komen.

"Sometimes the window opens quite predictably. The scheduled renewal of a program... At other times it happens quite unpredictably. Policy entrepreneurs must be prepared."(165).

Hier komt het begrip policy-entrepreneur om de hoek kijken. In feite ook weer sterk gelijkend op de entrepreneur bij Van den Berg e.a. (1 en 2). Policy-entrepreneurs hebben een neus voor het **voorzien** van het momentum, waarbij zich kansen voordoen om ideeën en oplossingen werkelijk te maken.

beschouwing

Ook hier zijn relaties naar de andere theorieën. De entrepreneur, die goed moet kunnen inschatten wanneer de 'policy windows' zijn geopend is vergelijkbaar met het model van Van den Berg e.a. over het organiserend vermogen. Bij de "performance" is het inschatten van het 'momentum' ook een belangrijke factor. Kingdon heeft als het ware dit momentum c.q. de open windows als specifiek onderwerp van studie gemaakt.

Voor het onderzoek naar de wederopbouw van Roombeek, zijn elementen uit het theoretisch kader van Kingdon vooral van belang:

Ten eerste het in beeld krijgen van schijnbaar toevallige gebeurtenissen die beslissend zijn geweest in de besluitvorming. Daarnaast de vraag, of de organisatie van het PBW en de integrale benadering vanuit zeer verschillende disciplines bevorderlijk zijn geweest enerzijds voor het koppelen van de drie stromen, het beter signaleren en gebruik maken van de Policy Windows. Tenslotte de vraag of het policy entrepreneurschap hierdoor wordt bevorderd.

Nadeel van de studie voor mijn onderzoek is het macro-niveau van het onderzoek van Kingdon, nl. de Amerikaanse politieke besluitvorming. Onder verwijzing naar de eerder genoemde bijdrage van Bruil aan de studie Paleiskwartier, is echter gebleken dat deze benadering ook bij gebiedsontwikkeling een goed analysekader kan vormen.

2.7. Tussen leiderschap en procesmanagement

2.7.1. literatuur voor de praktijk van de procesmanager

Aan het begin van dit hoofdstuk heb ik aangegeven dat ik naast de wetenschappelijke analyses over stedelijk management in een globaliserende economie ook aandacht zou besteden aan de meer praktijkgerichte managementmethodieken. Om in de complexe arena tot een goede 'performance' te komen wordt de persoonlijke effectiviteit van de spelers steeds belangrijker. Gesteld kan worden dat alle bovengenoemde theorieën er expliciet of impliciet van uitgaan dat traditionele bureaucratische organisaties met hiërarchische verhoudingen en vastgelegde procedures steeds minder in staat zijn noodzakelijke veranderingen in de stedelijke samenleving te implementeren. Dit betekent dat het lijnmanagement in organisaties (of het nu overheid is of, semi-overheid of privaat) tekort schiet.

Projectmanagement, programmamanagement en vooral procesmanagement lijken de traditionele lijnmanager steeds vaker te verdringen of op z'n minst aan te vullen. Met name over de procesmanager is veel toegepaste methodiek beschreven. Het interessante is dat dit vanuit verschillende wetenschappelijke vakgebieden gebeurt. Vanuit de bestuurskunde, vanuit de 'ingenieurskant' en vanuit sociologische en economische benaderingen. Een verkenning naar deze literatuur en eventuele aanvullende inzichten op de rol van de procesmanager is derhalve interessant. In het Projectbureau Wederopbouw is immers veelvuldig met deze nieuwe managementprincipes gewerkt. Ik wil dit onderwerp slechts aanstippen, enerzijds omdat dit in feite een studie op zich kan zijn (hetgeen overigens in MCD-kader ook gebeurt, zie hiervoor de scriptie van David Nagtegaal), anderzijds omdat de manier waarop procesmanagement is uitgevoerd in het Projectbureau niet vanuit één bepaalde systematiek is geweest, maar sterk individueel bepaald is. Voor mijn scriptie beschouw ik derhalve dit uitstapje over procesmanagement meer als een illustratie van de wijze van werken in het Projectbureau Wederopbouw (NB de methodiek projectmanagement is door het projectbureau ook toegepast, maar vaak pas als het om deelprojecten ging met een vooraf goed te omschrijven eindresultaat). Hieronder een verkenning van enkele auteurs.

2.7.2 Managen van processen (Bekkering, Glas , Klaassen en Walter)

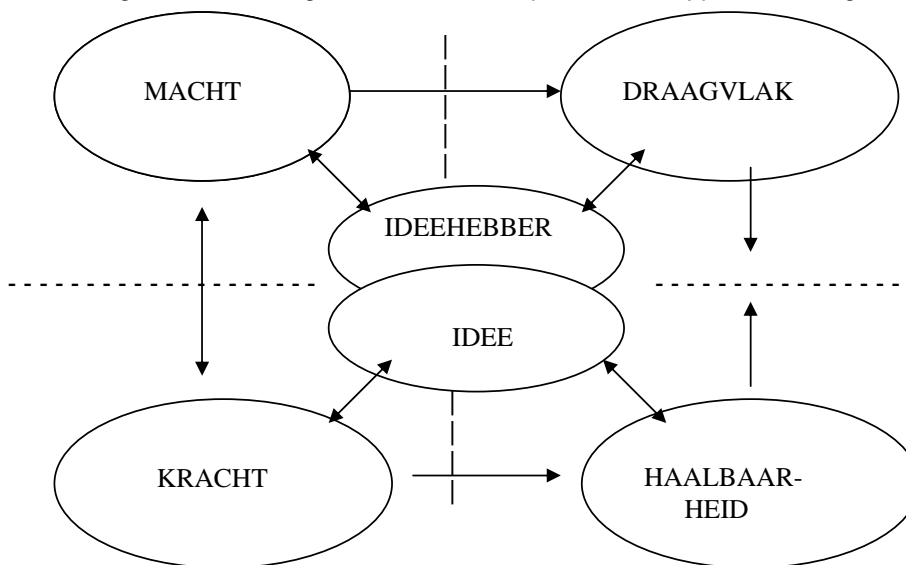
Dit boek is bedoeld als een praktijkgericht handboek. De auteurs, waarvan drie met een ingenieursachtergrond, hebben geschreven vanuit hun ervaring in grote infrastructurele projecten en processen. Zij zien procesmanagement duidelijk tegenovergesteld aan de lineaire sturing vanuit lijnmanagement . Zij benadrukken de onvoorspelbare en onbestuurbare dynamische omgeving en komen dan tot aardige beschrijvingen van procesmanagement zoals: "Procesmanagement is denken in beweging" en "Wyberen als werkwijze". De auteurs onderscheiden de verschillende managementrollen als volgt (blz. 80)

	Vergelijk tus sen	verschillende manag ers
R O L	WAT STREVEN ZE NA	WAARAAN ONTLENEN ZE KRACHT
lijnmanager	Efficiëntie	Positiemacht
projectmanager	effectiviteit	Wilskracht
procesmanager	Draagvlak	Sensitiviteit
adviseur	goede ideeën	Denkkracht

In de praktijk hebben alle rollen te maken met zowel positiemacht, wilskracht denkkracht en sensitiviteit. De tabel geeft bij elke managementrol aan waaraan zij allereerst hun kracht ontleenen. De goede procesmanager ontleent zijn kracht aan sensitiviteit, gevoel voor verhoudingen. Onbevangenheid en het zonedig opzij schuiven van de eigen mening zijn daarbij belangrijk.

Een belangrijk instrument voor de procesmanager is het zogenoemde MKDH-model (blz. 71), hetgeen staat voor de parameters Macht, Kracht, Draagvlak en Haalbaarheid. Door stil te staan bij deze 4 parameters in het proces (gekoppeld aan een bepaald idee en ideehebber) wordt de beweging in het proces even bevroren om de stand van zaken te kunnen begrijpen en te kunnen delen met alle betrokkenen.

Fig. 8 : samenhang van verschillende parameters bij procesmanagement



beschouwing

Hoewel dit boek voor de huidige praktijk van procesmanagers handige handreikingen doet om de voetangels en klemmen om te buigen tot een gezamenlijk resultaat, krijgt de lezer toch het gevoel dat het hier om een instrumentenkistje gaat, dat nog niet gebaseerd is op de fundamentele verandering waar het stedelijk management voor staat in de transformatie naar

een kenniseconomie. Er wordt aangesloten op een complexere en dynamische omgeving. Tegelijkertijd wringt er iets als we kijken naar de verschillende eerdere wetenschappelijke theorieën over het organiseren van transformatieprocessen in de huidige kenniseconomie. De theorieën van Van den Berg e.a. en van Kingdon en Teisman zijn op zoek naar de combinatie van strategische allianties en het bewust worden van wederzijds gezamenlijke belangen. Populair gesteld kan gezegd worden: gezamenlijk belang is eigenbelang en eigenbelang is gezamenlijk belang. Om dat te ontdekken is interactie, netwerken en partijen bij elkaar brengen noodzakelijk. Maar vanuit een inhoudelijke visie en strategie. In het eerste schema is de procesmanager een “neutrale” maar sensitieve persoon, “die desnoods zijn eigen ideeën opzij zet”. Daarmee wordt elke inhoudelijke gedrevenheid die noodzakelijk is om alle partijen ook bewust te kunnen maken van hun eigen belang om tot gezamenlijke strategische allianties te komen, niet door de auteurs onderkend of gezien. Ook de term “macht” uit het tweede schema past hier niet direct bij. Het gaat meer om de overtuigingskracht bij de procesmanager om potentiële partners te kunnen laten zien dat hier voor hen ook eigen belang ligt.

2.7.3. H. De Bruijn, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld: Procesmanagement (noot)

Een andere praktijkgerichte benadering van de procesmanager treffen we aan in het boek “**Procesmanagement**” (). De Bruijn, Ten Heuvelhof en In't Veld zijn bestuurskundigen hebben zowel publieke als private partijen geadviseerd over procesmanagement. Zij stellen in het voorwoord het volgende over complexe besluitvormingsprocessen: “De complexiteit is vooral sociale complexiteit: er zijn veel betrokkenen, die ten opzichte van elkaar niet strikt hiërarchisch zijn geordend. In- en opspraak, verzet en actie zijn geoorloofd. Mensen en organisaties leren, veranderen, reageren op elkaar. Besluitvorming kost tijd en in die tijd kan van alles gebeuren.”

De auteurs gaan ervan uit dat de wereld van nu niet langer wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van één machtig bestuursorgaan en een naar binnen gerichte blik. Voortdurende aandacht voor de omgeving en interactie daar, mee is noodzaak. Zij zien tegen deze achtergrond zes argumenten die pleiten voor procesmanagement:

1. een groter draagvlak
2. reductie van inhoudelijke onzekerheid
3. verrijking van probleemdefinities en oplossingen
4. incorporatie van dynamiek
5. transparantie van de besluitvorming
6. depolitisering van de besluitvorming

Resultaat van een goed proces is dan dat er consensus is (vergaande overeenstemming) of commitment (niet op alle onderdelen akkoord maar wel de uitkomst respecterend).

Het boek onderscheidt de *procesarchitect*, die het spoorboekje van het proces ontwerpt en daar al prikkels voor coöperatief gedrag in weeft en de *procesmanager*.

Een procesontwerp kenmerkt zich doordat het niet inhoudelijk is. Het primaat van de besluitvorming ligt niet bij analytische maar bij communicatieve rationaliteit. De inhoud van een proces moet worden veiliggesteld doordat experts een plaats krijgen in het proces. In de procesarchitectuur dienen vier

kernelementen aandacht te krijgen: De openheid, veiligheid, voortgang en inhoud van het proces.

De procesarchitectuur beoogt het proces te structureren om tot goede eindproducten te komen. Maar doordat het proces wordt gekenmerkt door allerlei grilligheden, vertragingen, incidenten enz. is er de noodzaak van een procesmanager. Deze staat ervoor om in de dagelijkse dynamiek de verschillende touwtjes aan elkaar te knopen, in handen te houden en vooral tot een voor alle partijen aanvaardbaar resultaat te leiden.. De procesmanager moet zich volgens de auteurs hoeden voor cumulatie van rollen.. Zo is juist het leveren van inhoudelijke bijdragen en/of het beheren van financiële middelen een valkuil, die de onafhankelijke positie van de procesmanager kan aantasten. Vooral in non-coöperatieve situaties dient hier voor gewaakt te worden.

beschouwing

In deze benadering wordt het ontwerpen (de procesarchitect) en het managen van het proces (de procesmanager) sterk onderscheiden. Wat dat betreft had men op het eerste oog misschien eerder gedacht dat de ingenieurs hier de auteurs waren geweest i.p.v. bestuurskundigen. Het belang van inhoud in het proces wordt daarnaast nadrukkelijker genoemd dan bij Bekkering e.a. Echter deze inhoud moet dan weer van “experts” komen. De onlosmakelijke verbinding tussen proces en inhoud zoals bij Kingdon en Van den Berg e.a. aan de orde komt, wordt bij De Bruijn e.a losgelaten. De neutraliteit van de procesmanager en zijn/haar onafhankelijke rol worden sterk bepleit. Daarmee herhaalt de vraag zich of de ideaaltypische procesmanager van deze auteurs echt in staat is om strategische allianties tussen de uiteenlopende partijen te ontwikkelen. Op zijn minst wordt het moeilijker om de kwaliteit en snelheid in het proces te brengen. Door scheiding van proces en inhoud lijkt het ook moeilijker om snel de “open windows” waar te nemen.

Kortom ook deze benadering lijkt de nieuwe werkelijkheid van de kenniseconomie en strategische allianties daarin nog niet te omvatten.

2.7.4. De procesmanager van Teisman

Naast de eerder behandelde studie van Teisman over ondermeer pluricentrisme, heeft hij zich ook verdiept in de rol van de procesmanager. Teisman is o.a. socioloog en als hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus-universiteit verbonden. Zijn andere wetenschappelijke oorsprong maakt het interessant om naar zijn benadering te kijken.

Teisman schetst in zijn college van 14 oktober 2003 de nieuwe (proces) manager als volgt:

- | | |
|----------------------------|----------------------------------------------|
| -Kent eigen mechanismen | -Onderkent organische handelingscontext |
| -Bedient eigen achterban | -Bedient de dominante context |
| -Belicht de eigen keuzen | -Weet dat effect eigen keuzen contextueel is |
| -Spreekt over eigen kracht | -Is bekwaam nederig in complexe netwerken |

In een interview in Business Proces Magazine van oktober 2003 spreekt Teisman liever van complexiteitsmanagement dan van procesmanagement. Hij stelt dat het grootste nadeel van het principe van lijnmanagement, is dat mensen zich alleen verantwoordelijk voelen voor datgene waarvoor ze zijn aangesteld. Er is geen prikkel om informatie door te geven, zodat iemand anders beter kan functioneren. Daarom is lijnmanagement een slecht stuurmechanisme in ketens en netwerken waarin de kwaliteit van het product of dienst sterk afhankelijk is

van de succesvolle interactie tussen twee schakels. Complexiteitsmanagement is de acceptatie van de idee dat acties en gebeurtenissen op onvoorziene wijze op elkaar ingrijpen en dat je rekening hebt te houden met toevalsfactoren. Hij is van mening dat de huidige ontwikkelingen in de samenleving vragen om een organische benadering (tegenovergesteld van de mechanistische benadering). Dat betekent dat acties en verbindingen in verschillende netwerken effectief verbonden moeten worden.

Er bestaan grote karakterologische verschillen tussen een lijn- en procesmanager. Een lijnmanager kijkt naar de buitenwereld als gevaar en vertoont risicobeheersend gedrag, terwijl een procesmanager meer zal kijken naar nieuwe mogelijkheden die veranderingen in de buitenwereld zullen bieden. In zijn artikel Stedelijke Netwerken in Europees Perspectief (bewerking van eerder geschreven artikel De Deltametropool als Supernetwerk in "Rooilijn", 2001, nr. 4: 186-190) benoemt hij de noodzaak van een inhoudelijk-procesmatige benadering. Om de Europese concurrentie aan te gaan moeten de private en publieke partners kansrijke gezamenlijke ontwikkelingen verkennen en realiseren.

beschouwing

Uit de benadering van Teisman kan afgeleid worden dat hij onderkent dat de procesmanager niet alleen een neutrale verbinder is die creatief op onverwachte ontwikkelingen kan inspelen, maar dat ook de inhoudelijke dimensie belangrijk is, om überhaupt in staat te zijn om kansrijke verbindingen te zien en kwaliteit te creëren. Een procesmanager moet staat zijn om alle partners bewust te laten worden welke potentiële gezamenlijke kwaliteit er ligt. Van alle studies naar de rol van de procesmanager is deze het meest passend bij het algemene wetenschappelijke kader over organisatievermogen in de kenniseconomie. Dit betekent voor het onderzoek in deze scriptie dat ook gekeken moet worden of de sleutelpersonen bij de wederopbouw, een inhoudelijke, kwalitatieve betrokkenheid tonen. Daarbij dient bedacht te worden dat dit niet in detail kan worden teruggehaald, maar wel als illustratie.

Een interessant hypothese voor eventueel nader onderzoek in de toekomst zou zijn in welke mate de verschillende wetenschappelijke vakgebieden leiden tot andere opvattingen over de rol van procesmanagement. Is het bijvoorbeeld zo dat bestuurskundige benaderingen een voorkeur hebben voor de "neutrale"rol van de procesmanager ; de technische studies wellicht toch een "supermechanistische" benadering kiezen en de sociologische en economische vakgebieden vooral ook de inhoudelijke kwaliteit willen betrekken bij de rol van de procesmanager? Dit overstijgt het onderwerp en bestek van mijn scriptie en probleemstelling en zou als zodanig al zelfstandig een interessant onderzoeksonderwerp zijn.

2.8. Synthese? Of...met welk(e) theoretisch kader(s) wordt de casus Roombeek benaderd

Er is een grote overeenkomst tussen de benaderingen te herkennen. Alle auteurs gaan uit van de dynamische samenleving die vraagt om nieuwe manieren van organiseren van veranderingsprocessen. Het kernbegrip dat we in alle benaderingen tegen komen is het begrip **Netwerken**.

In mijn poging de verscheidene benaderingen in één nieuw allesomvattend analysekader te vatten ben ik niet volledig geslaagd. Het betekende in alle

gevallen dat ik het onderling verband, de intrinsieke samenhang, geweld aan moest doen.

Met een knipoo naar Teisman, heb ik daarom besloten niet vanuit één "unicentrisch model" uit te gaan, maar een "pluricentrische" benadering te kiezen. In dit geval versta ik daaronder dat ik vanuit verschillende perspectieven de probleemstellingen zal benaderen. Dit betekent niet dat alle benaderingen successievelijk op alle onderdelen 'losgelaten' zullen worden, maar dat op onderdelen het meest van toepassing zijnde analysekader zal worden gehanteerd, met hier en daar een aanvulling of verdieping vanuit een ander theoretisch kader. Dit betekent voor de grote lijn:

Als basismodel het theoretisch raamwerk over **organiserend vermogen** (L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer " The Organising Capacity of Metropolitan Regions " , 1996). Geconstateerd kan worden dat dit analysemodel de breedste basis heeft.

Het pluralistisch model van Teisman (G.R. Teisman: Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement) en de studie van J.W. Kingdon uit 1995 (Agenda's, alternatives and public policies, NY: Harper Collins College Publishers), stoelen in feite op dezelfde hoofdanalyse, namelijk de complexiteit en de dynamiek in de huidige ontwikkelingsfase van onze samenleving. Deze laat zich niet besturen vanuit één machtscentrum, maar vragen om strategische allianties, doelvervlochten en verbinding van verschillende stromen en arena's. Het organiserend vermogen is de sleutel van een succesvolle aanpak. Er is naar aanleiding van deze studies geen aanleiding het analysekader van den Berg e.a. bij te stellen of te verwerpen.

De bredere kaderbeschrijving van Enschede en de regio m.b.t. de transformatie naar een kenniseconomie, beschrijf ik aan de hand van de aanpak zoals in de studie van Van den Berg e.a. **European City's in the Knowledge Economy**, met als verfijning het **Discussion Paper Cities in the Knowledge economy; new governance challenges**

Bij de analyse van het Projectbureau Wederopbouw gebruik ik vrijwel alle genoemde studies. Daarbij zal ik aan de hand van de literatuur over de procesmanager een uitstapje maken naar het type managementrol van de sleutelpersonen bij Het Projectbureau Wederopbouw.

2.9 Hypothesen:

De probleemstelling in hoofdstuk 1 van deze scriptie luidt:

In welk opzicht heeft de gekozen organisatie en aanpak voor de wederopbouw in Enschede (een volledig bevoegde en op drieërlei wijze integraal werkende projectdienst) bijgedragen aan de bereikte resultaten na vier jaar werken, en kan een dergelijk type organisatie ook aanbevolen worden aan andere steden in een kenniseconomie.

Op basis van hoofdstuk 1 en 2 kom ik tot de volgende hypothesen.

1. Medio 2004, vier jaar na de vuurwerkramp, kan reeds gesproken worden van een tussenresultaat van de wederopbouw waarbij sprake is van een integrale kwaliteit, conform de definitie van hoofdstuk 1 (zowel fysiek, sociaal en economisch; op een hoger kwaliteitsniveau dan alleen herbouw van de buurt; met betekenis voor het herstel van getroffen).

2. Het tussentijds resultaat is in hoge mate gerealiseerd door de wijze van organisatie en aanpak van de wederopbouw, te weten:
 - a. Een aparte projectdienst op afstand met bevoegdheid en middelen en gelijkwaardig gepositioneerd t.o.v. het College en de Raad.
 - b. Een projectdienst die voldoet aan de kenmerken van het model organiserend vermogen (vd Berg e.a.), dat beter voldoet aan de eisen van een dynamische en globaliserende samenleving.
 - c. Een projectdienst die multidisciplinair en integraal werkt, waardoor wordt bevorderd: het verzoenen van doelen, het koppelen van activiteiten en arena's en het arrangeren van interacties in een breed veld van vele actoren (Teisman)
 - d. Een projectdienst die inspringt op toevallige kansen en gebruikt maakt van momentum (Kingdon en policy-windows)
3. Het leiderschap in de dienst cq. het "entrepreneurschap" is te kenschetsen als doelgericht, inhoudelijk en betrokken.
4. De mate waarin de wederopbouw en de Projectdienst de kenniseconomie hebben kunnen bevorderen, dient gezien te worden vanuit de bescheiden positie van Enschede als "techtown in transition".
5. De wijze van aanpak en organisatie van deze unieke gebiedsontwikkeling in de casus Roombeek, kan aanbevelingen opleveren voor andere steden die met gebiedsontwikkeling aan de slag zijn.

Hoofdstuk 3 Het onderzoek naar de wederopbouw in Enschede

3.1. Introductie

In dit hoofdstuk zullen de probleemstelling en hypothesen worden beantwoord met behulp van de theoretisch kaders, de onderzoeksgegevens uit de interviews en het bronnenmateriaal over de wederopbouw. Allereerst volgt een korte beschrijving van de belangrijkste resultaten van de wederopbouw tot medio 2004 (3.2).

Daarna wordt in paragraaf 3.3. ingegaan op de basisvraag die in feite ten grondslag ligt aan alle probleemstellingen: Is er vier jaar na de ramp *daadwerkelijk* sprake van een ruimtelijke, sociale en economische *kwaliteit* in Roombeek. Hiermee wordt de eerste hypothese, namelijk dat de tussenstand in Roombeek succesvol is, getoetst. In deze paragraaf wordt gekeken naar de resultaten en de integraliteit hiervan; daarmee wordt tevens op de probleemstellingen 3 en 4 ingegaan.

In paragraaf 3.4 behandel ik de probleemstellingen 1, 2 en 5, die meer inzoomen op de specifieke aanpak en organisatie van de wederopbouw van Roombeek.

Het is aan het begin van dit hoofdstuk van belang nogmaals te onderstrepen dat het om een *tussentijdse* beoordeling gaat van de wederopbouw in Enschede. De voltooiing van het totale wederopbouwproces wordt verwacht ca. 2009. De tussentijdse beoordeling valt daarmee halverwege de totale periode. Een aanzienlijk deel van de wederopbouw op fysiek en sociaal terrein is medio 2004 echter wel voltooid of staat letterlijk in de steigers. De grondslag voor de economische wederopbouw is in 2004 ook zichtbaar, maar slechts ten dele; de effecten hiervan (o.a. het realiseren van 1200 arbeidsplaatsen in het gebied) zullen echter pas meetbaar zijn als alle geplande voorzieningen, bedrijven en detailhandel gevestigd zijn. Daarnaast zijn er twee gebieden waar de planvorming al wel rond is maar waarvan de bouw nog moet beginnen: een gebied dat samenvalt met het Grolschterrein (tot voorjaar 2005 nog in gebruik) en het gebied "het Voortman"(ten noorden van het oorspronkelijke "rampterrein").Voor het Grolschterrein zijn echter definitieve "turn-key"afspraken gemaakt met ING-real estate en de woningbouwcorporaties, waarmee de strategische besluitvorming op dit onderdeel en de rol van het Projectbureau Wederopbouw ook is afgerond.

Het moment van de tussentijdse beoordeling in de tweede helft van 2004 is van belang omdat de wederopbouw van 1 januari 2001 tot 1 januari 2005 is begeleid door de zelfstandige dienst Projectbureau Wederopbouw. Na 1 januari 2005 wordt de verdere uitvoering van de bouwwerkzaamheden ter hand genomen onder verantwoordelijkheid van de reguliere gemeentelijke organisatie. Gegeven de doelstelling van dit onderzoek is het derhalve van belang juist de periode onder regie van het Projectbureau Wederopbouw afzonderlijk te beoordelen.

3.2. Beschrijving

Voor de beschrijving van de feitelijke situatie medio 2004 is grotendeels gebruik gemaakt van het eerder genoemde concept-kennisdocument Wederopbouw (vastgestelde, nog niet gedrukte versie oktober 2004).

De terugkeer

De belangrijkste belofte door de gemeenteraad bij de start van de wederopbouw, was de toezegging dat bewoners weer zouden mogen terugkeren naar hun wijk. Deze belofte werd overigens mogelijk gemaakt doordat de woningbouwcorporaties bereid waren hun vroegere huurders tegen dezelfde huur (geïndexeerd vanaf 13 mei 2000) te laten terugkeren. De raad beloofde dat na drie jaar de eerste huizen weer bewoond zouden kunnen worden. Bij de start van de Projectdienst in januari 2001 was men niet gelukkig met deze belofte; dit leek welhaast een onmogelijke taak. (gemiddelde procedures leveren bij vlot verloop na vijf tot zes jaar huizen op).

Uiteindelijk is de oplevering van de woningbouw toch nog bijzonder snel gelopen:

- voorjaar 2003 : oplevering van nieuw opgebouwde singelwoningen
- eind 2003, begin 2004 : oplevering van de woningen van de woningcorporatie Domein
- eind 2003 : oplevering van de eerste nieuwe koopwoningen in gebied het Menco
- begin 2004 tot eind 2004 : oplevering woningen woningbouwcorporatie De Woonplaats (uitgezonderd de woningen die in de geurcirkel van Grolsch liggen, deze mochten bij uitzondering wel gebouwd worden, maar pas bewoond worden als de productie van Grolsch in 2005 zou worden stopgezet)
- vanaf eind 2003 : geleidelijke oplevering van de individueel gebouwde huizen van terugkerende eigenaar bewoners

In totaal staan er eind 2004 ruim 600 huizen. Dit is bijna even veel als de oorspronkelijke 670 woningen in het gebied, en ongeveer de helft van de totale nieuwe opgave van 1500 woningen. De sociale huurwoningen komen terug en er komen ruim 100 sociale huurwoningen voor zorgafhankelijke groepen bij. De overige nieuw toegevoegde woningen zitten vooral in het midden en hoge tot zeer hoge segment. Bijna de helft van de mensen met een sociale huurwoning is teruggekeerd (bij stadsvernieuwing is dit ongeveer een kwart). Bij de eigenaar bewoners is dit -ondanks financiële compensatieregelingen - aanzienlijk lager, hetgeen begrijpelijk is omdat men een één keer elders aangekocht huis moeilijker inwisselt dan een huurwoning.

De terugkeerbepofte van de raad gold niet alleen voor bewoners maar ook voor de ondernemers, de verenigingen en de kunstenaars, die in de wijk gevestigd waren. Ook voor hen is er een financiële overbruggingsregeling. Van de ca. 100 ondernemers zal waarschijnlijk 20% terugkeren. Uit de getroffenemonitor blijkt dat de meeste ondernemers tevreden zijn met de vestigingslocatie die men na de ramp (noodgedwongen) had gekozen en in het algemeen dat men tevreden is over de huidige omzet; verhuizing ligt dan ook minder voor de hand. Bovendien is het slechts mogelijk om in het nieuwe Roombeek t/m milieucategorie 2 te vestigen.

Voor de kunstenaars geldt dezelfde terugkeerregeling als voor ondernemers. De kunstenaars waren vooral gevestigd in de leegstaande fabriekshallen (vaak voor 15 gulden per m²). Voor hen is nieuwe atelierruimte gebouwd met een (laaggehouden) prijs van 49 euro per m². Dit is echter voor het merendeel toch nog te duur, ondanks de 8 jaar overbrugging. Het is nog niet bekend hoeveel kunstenaars daadwerkelijk zullen terugkeren. Dit is mede afhankelijk van het plan dat eind 2004 in de maak was voor een collectief casco-gebouw met nog lagere huur.

De acht verenigingen tenslotte zijn op twee na vanaf 2006 weer terug te vinden in de buurt (de meeste zitten daar nu ook al weer, maar dan in tijdelijke ruimte). Zij maken dan onderdeel uit van het voorzieningencluster. Voor hen is er eveneens een financiële terugkeerregeling, waarbij men in aanmerking komt voor een overbrugging van 8 jaar naar de nieuwe (hogere) huurniveaus.

Een wijk ontworpen aan de keukentafel

Nog los van het feitelijke resultaat is één van de belangrijkste beloften waargemaakt, namelijk dat de getroffen en veel invloed op de planvorming zouden krijgen. Er zijn in alle fasen van het planproces participatiebijeenkomsten per subbuurtje georganiseerd, die druk bezocht werden. Daarnaast is in de eerste ronde van het proces, nog voor er één pennenstreek op papier stond, intensief met alle bewoners en betrokken instellingen gesproken over de identiteit van de wijk: Wat vonden de verschillende groepen bewoners en ondernemers in het verleden kenmerkend en wil men graag behouden, en wat zou voor allen belangrijk zijn in de toekomst. Uit de verslaglegging van het participatieproces bleek dat de intensieve inzet op participatie een zeer sterke betrokkenheid en herkenning bij de oud-bewoners en gebruikers gaf. Ook het samen discussiëren en doordenken van de toekomst werd nuttig gevonden. Dit beeld komt ook tot uitdrukking in de laatste getroffenemonitor van 2003: Er blijkt een hoog vertrouwen van de getroffen en in de nieuwe plannen: 76 % van de getroffen en heeft veel vertrouwen in een leefbare en duurzame wijk Roombeek. Voor de overige groepen in de stad is dit percentage zelfs nog hoger, 89 % van de gemiddelde Enschedeërs deelt deze mening.

In de monitor van het participatieproces het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS) van de Universiteit Twente wordt bevestigd dat de uitkomsten van het participatieproces in belangrijke mate hebben doorgewerkt in het voorontwerp stedenbouwkundige structuurvisie. Overigens kon men in het onderzoek de (eigen) hypothese niet bevestigen dat er een directe relatie bestaat tussen daadwerkelijke participatie en toename van het vertrouwen in het proces en de gemeente. Men concludeert wel dat de overwegend positieve waardering van het voorontwerp er waarschijnlijk toe heeft geleid dat er geen vermindering van vertrouwen is opgetreden.

Een wijk met kennissen of een kenniswijk

Een gemengde wijk

Hoe verschillend de bewoners en ondernemers ook waren, als verbindende factor kwam telkens naar voren dat men in de toekomst weer met verschillende groepen en “leefstijlen” samen in de wijk wilde wonen. In de eerste structuurschets was daarom gekozen voor een soort “pantervel” van verschillende subbuurtjes die qua woningbouwsegment en qua leefstijl wel verschilden maar toch als één wijk verbonden waren. De openbare ruimte, maar vooral de in het hart geprojecteerde voorzieningen zouden een belangrijke rol moeten spelen in het kader van ontmoeting en ontwikkeling van alle verschillende bevolkings- en ondernemersgroepen. Voor de groep ondernemers waren binnen de wijk twee soorten bedrijfslocaties ontwikkeld en de mogelijkheid om bij alle woningen 50% wonen/werken te realiseren. Aanvankelijk voelden de betrokken bewoners meer voor “een wijk met kennissen” i.p.v. voor een “kenniswijk”. Deze term was geïntroduceerd om de discussie over een hoger ambitieniveau te entameren. Het stond synoniem voor een villawijk, grote kavels, hoge architectonische beeldkwaliteit). Aanvankelijk stond dit voor iets

“moderns” waarbij de oud-bewoners en ondernemers niet veel gevoel hadden. Maar de stedenbouwkundige kon de voordelen goed uitleggen. Toen bovendien bleek dat in dit verband breedbandvoorzieningen zouden worden aangelegd en dat bewoners daar direct van konden profiteren, burgerde het begrip kenniswijk toch ook bij hen meer in. Geleidelijk verschoof de beeldvorming van de wijk daarmee van kleur. Steeds meer werd duidelijk dat Roombeek voor een heel andere categorie bewoners en ondernemers aantrekkelijk werd. De verkoop van de vrije kavels in de villawijk en de mogelijkheid om daar naar eigen ontwerp te bouwen trok ook daadwerkelijk veel “kenniswerkers”. Er kwamen initiatieven van multi-media bedrijven, cultuur en tenslotte ook de oud-Enschedeër Jan Cremer , die geïnteresseerd raakte om in Roombeek een cultuurcentrum te vestigen. Het landelijk gerenommeerde Telematica instituut werd overgehaald om zich te vestigen in het kantoorgedeelte van de vertrekkende Grolsch-fabriek. Vanaf dat moment ontstond er steeds meer beweging en enthousiasme voor het idee kenniswijk. Er kwamen initiatieven voor lofts in één van de oude textiel fabrieken en kleine starters in de technologiesfeer raakten geïnteresseerd in Roombeek. Medio 2004 waren er voorzichtig plannen om de kunstacademie te vestigen op de Grolschlocatie. Het te bouwen voorzieningencluster (voor scholen, verenigingen, theater etc.) ging zich prepareren op allerlei gemaksdiensten voor tweeverdieners. Kortom er ontstond beweging op beweging die te kwalificeren is als een broedplaats of kenniswijk. Hoewel medio 2004 veel zaken nog definitief moesten worden, zat er al muziek in. Begin 2004 werd besloten vanuit het PBW ook nog actief een

Toevoeging van extra kwaliteit

In de wijk Roombeek zullen een bedrijvenacquisiteur aan te trekken die het “kennisveld” goed kende, om zodoende actief te bevorderen dat bedrijven zich in Roombeek zouden vestigen. aantal bijzondere voorzieningen tot stand komen, die voor een deel ook een bovenwijkse functie zullen hebben. Medio 2004 zijn de volgende voorzieningen zeker van realisering:

- het cluster voorzieningen (2 basisscholen, sociaal cultureel werk, theater, verenigingen, gemaksdiensten, kinderdagverblijf, peuterspeelzalen, sport en spel, multifunctionele ruimten,)
- het cluster cultuur(musea, kunstenaarsateliers, centrum voor beeldende kunst en kunstuitleen)
- een cluster zorg met HOED-invulling en voorzieningen voor dagopvang voor zorgbehoevenden
- het bovengronds brengen van de voormalige Roombeek
- ponyboerderij (vlak naast de wijk en expliciete wens van kinderen in het participatieproces)
- winkelvoorzieningen langs de Roomweg, voorzien van brede “flaneerboulevard” (een soort Enschedese Ramblas)
- parkeeroplossingen achter of onder de woningen zodat er geen “blik” op straat is
- 10 % van de woningen is volledig toegerust als zorgwoning, waarmee pro-actief wordt ingeschoten op de extramuralisering van de gehandicaptenzorg

Innovaties

1. Het programma en ontwerp voor het cluster Voorzieningen zijn totstandgekomen via een intensief participatieproces met alle betrokken groepen. Vanaf het prille begin is tegelijkertijd aan de hardware en de software van dit cluster gewerkt. De woningbouwcorporatie De Woonplaats heeft vanaf het Definitief Ontwerp de ontwikkeling op zich genomen. Het beheer

neemt zij ook risicodragend over. Met een eenmalige afkoopsom van de gemeente is bereikt, dat de huren voor scholen en maatschappelijke instellingen gegarandeerd op laag niveau blijven.

2. Er is breedband infrastructuur aangelegd met verbinding naar de UT en daarmee landelijke verbinding; alle huishoudens en bedrijven worden hierop aangesloten. De twee woningbouwcorporaties en de gemeente hebben gezamenlijk de Stichting Casanet opgericht, die beoogt geleidelijk de gehele stad toegang te geven op deze supersnelle internetverbinding.

3. Vijftig procent van de nieuwe koopwoningen wordt via particulier opdrachtgeverschap gebouwd. Dit betekent niet alleen een enorme kwaliteit en diversiteit t.o.v. de traditionele Vinexlokaties, maar ook een doorbreking van allerlei vanzelfsprekendheden c.q. machtsposities in de bouwkolom, die hierdoor klantgerichter is geworden.

4. Er is voor de warmtevoorziening gebruik gemaakt van restwarmte vanuit de Grolschpompen (die gebruik blijven maken van de bronnen in dit gebied)

5. De manier van kaveluitgifte is marktgerichter geworden. Na een eenmalige voorkeursbehandeling van mensen die al jarenlang op de gemeentelijke kavellijst staan is consequent het principe wie het eerst komt die het eerst maalt toegepast. Dit leidde bij de eerste kaveluitgifte in 2002 tot dagenlang kamperen voor de deur, waardoor de eerste buurtcontacten al ontstonden. Bij elke nieuwe uitgifte herhaalde zich dit beeld.

6. De wijze waarop de woningbouwcorporatie voor eigen rekening en risico maatschappelijk ondernemerschap heeft getoond, wekt veel belangstelling uit den lande.

Tot zover de korte omschrijving over de feitelijke resultaten medio 2004. Voor verdere resultaten verwijs ik naar het concept kennisdocument van oktober 2004, dat inmiddels onder de titel " Respect voor het verleden, ruimte voor de toekomst" is uitgegeven in een verder geredigeerde versie door de VNG-uitgeverij (Den Haag 2005).

3.3. Hoe worden de behaalde resultaten vier jaar na de ramp beoordeeld

3.3.1. begripsomschrijving/

Voor de beoordeling van de resultaten , ga ik terug naar de deelprobleemstellingen (de derde en de vierde):

(3) Hoe wordt het tussentijdse resultaat van Roombeek v.w.b. ruimtelijke, sociale en economische kwaliteit beoordeeld in vergelijking met de oorspronkelijke doelen?

(4) Zijn de resultaten voornamelijk op schaal van de wijk geboekt of - en zo ja hoe - zijn er ook stedelijke en regionale effecten zichtbaar?

Bij de beantwoording van deze vraagstellingen speelt het begrip kwaliteit een grote rol.

In de literatuur over gebiedsontwikkeling, wordt veelvuldig gerefereerd aan het begrip kwaliteit. Kanttekening daarbij is, dat het meestal over ruimtelijke kwaliteit gaat. In het artikel van Wout van der Toorn Vrijthoff en Marije Talstra in Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's Hertogenbosch (Sun, 2004,

hoofdstuk 10), wordt getracht (ruimtelijke) kwaliteit te definiëren. Een wetenschappelijke beschrijving breder dan alleen ruimtelijke kwaliteit is vrijwel niet aan te treffen. Voor deze scriptie ga ik uit van de definitie die op blz. 163 in het betreffende hoofdstuk wordt aangegeven, namelijk *kwaliteit in meervoud*. Hierbij wordt kwaliteit gelijk gesteld met de mate waarin waarde wordt toegevoegd aan belangen en belanghebbenden. Als alle betrokkenen erover eens zijn dan is er sprake van kwaliteit. Men kan dus spreken van kwaliteit als er sprake is van een resultaat dat door verschillende belanghebbenden als zodanig wordt herkend en benoemd. In de gehouden interviews is deze vraag te beantwoorden op basis van de vragen 1, 2 en 7 (bijlage 1).

3.3.2. onderzoeksmateriaal

Voor de beantwoording van beide probleemstellingen is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Semi-gestructureerde interviews met 28 uiteenlopende sleutelpersonen in de periode juli t/m september 2004 (opgesteld en begeleid door schrijver dezes)
- De "getroffenenmonitor" 2001, resp. 2002 en 2003, door I&O-Research in opdracht van de Gemeente Enschede
- Monitor participatieproces voor de wederopbouw van Roombeek, Kennisinstituut Stedelijke Samenwerking Universiteit Twente, juni 2004
- Participation, Leadership, and Urban Sustainability (PLUS), Dutch case summary; draft version October 2003; Bas Denters, Frans Coenen, Pieter-Jan Klok
- Divers schriftelijk materiaal dat is uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het Projectbureau Wederopbouw en/of de gemeente Enschede

Vooraf de interviews zijn van belang aangezien hier verschillende toegespitste vragen zijn gesteld naar de probleemstellingen in dit onderzoek. In feite gaan met name de vragen 1,2 en 7 in op de **kwaliteitsaspecten** en het in deze studie zo belangrijke begrip **integrale kwaliteit cq. resultaat**.

De getroffenmonitor, die drie achtereenvolgende jaren is uitgevoerd (2001, 2002 en 2003), is vooral in aanvulling van belang omdat hierin de situatie van de getroffen wordt gevolgd, hetgeen in het eerste hoofdstuk van deze scriptie als belangrijk onderdeel van de integrale aanpak wordt gezien. Daarnaast geeft de getroffenmonitor aan hoe (het vertrouwen) in de kwaliteit van Roombeek bij verschillende groepen in Enschede wordt ervaren.

De beide studies van de Universiteit Twente spitsen zich toe op de kwaliteit van het participatieproces en zeggen daarmee eveneens iets over de ervaren kwaliteit. Daarnaast geeft hun monitor inzicht over een eventuele relatie tussen het participatieproces en het vertrouwen in de gemeentelijke overheid. De studie inzake "PLUS" geeft ook nog e.e.a. aan over politiek leiderschap; dit materiaal wordt pas gebruikt bij de latere hoofdstukken inzake de toetsing van de theoretische kaders.

3.3.3. kanttekeningen bij de beantwoording van de kwaliteitsvraag

- *wat is integraal*

In deel 1 is aangegeven dat voor de beoordeling van kwaliteit gekeken moet worden naar de oorspronkelijke doelen van de wederopbouw. Deze doelen zijn omschreven als integraal, dit betekent gezien de eerdere definitie:

* de kwaliteit van de wederopbouw in Roombeek is niet alleen ruimtelijk of fysiek zijn bepaald, maar ook sociaal en economisch

* de kwaliteit moet niet alleen bepaald worden door de situatie in de wijk, maar ook door de bijdrage aan de kwaliteit van de stad als geheel

* de verbetering van de situatie van de getroffen en is mede een doelstelling voor de aanpak van de wederopbouw

- methodologische kanttekening

Het systematisch doornemen met de respondenten van alle doelen en subdoelen die in het oorspronkelijke convenant zijn weergegeven (en jaarlijks bijgesteld) is in het kader van de interviews moeilijk operationeel te maken. Het betreft hier een enorme hoeveelheid doelen, bovendien zijn voor respondenten meestal niet alle met het Rijk afgesproken doelen exact bekend. Bovendien gaat het in dit onderzoek ook niet om alle afzonderlijk opgetelde doelen maar om een oordeel over de integrale kwaliteit. Voor de respondenten (en in de stad i.h.a.) geldt vooral het daadwerkelijke resultaat zoals dat nu waarneembaar is. Om die reden is er in de interviews gekozen voor het hanteren van de (meer bekende) missie van de wederopbouw als referentiekader voor de beoordeling van de behaalde kwaliteit tot aan medio 2004. Daarna is de vraag gesteld aan welke resultaten men allereerst dacht bij het beoordelen van de kwaliteit. Ook is specifiek gevraagd naar de beoordeling van de integrale aanpak v.w.b. de sociale, fysieke en economische componenten en v.w.b. de stedelijke effecten. De beoordeling of rekening is gehouden met getroffen en, is ook door verschillende respondenten benoemd, maar heeft een explicietere beantwoording gekregen in de getroffen enmonitors.

- kanttekening bij de economische ambitie

De beoordeling van de economische resultaten ligt wat lastiger dan de beoordeling van de andere aspecten. Dit komt omdat hier tussentijds een duidelijke gewijzigde economische ambitie werd ingezet. In het oorspronkelijke convenant met het Rijk werd ingezet op herstel van het oude type bedrijvigheid in de buurt, namelijk midden- en kleinbedrijf en wijk economie. De hogere ambitie, meer kennis economische bedrijvigheid, kwam o.a. voort uit de adviezen van de commissie Meijer (noot), die stelde dat Enschede de heftige schok ook als kans zou moeten zien om tot een kwaliteitsimpuls te komen voor de gehele stad. Deze impuls zou gelegen moeten zijn in de ontwikkeling naar versterking van de concurrentiepositie in de verdere toekomst. Vooral voor de economische wederopbouw betekende dit een breuk met de eerste doelstellingen in het convenant. De getroffen ondernemers en in het verlengde daarvan de Kamer van Koophandel wensten echter vast te houden aan de vroegere wijk economie. Als rode draad door het wederopbouw/proces heeft de discussie met de belangenvereniging getroffen ondernemers hierin een belangrijke invloed gehad. Dit betekende dat er over de economische ambitie verschillen van inzicht bleven. Dit is eveneens herkenbaar bij de beoordeling van de economische wederopbouw, waar een deel van de respondenten juist vindt dat de nieuwe ambitie heel belangrijk is, en een deel (vooral onder de getroffen kunstenaars en Kamer van Koophandel) vindt dat meer oude bedrijvigheid had moeten terugkomen. In feite is daarmee de economische wederopbouw het enige echte onderdeel waarover verschillende visies bestaan.

3.3.4 het kwaliteitsoordeel medio 2004

In de interviews is gevraagd om een rapportcijfer te geven op een schaal van 0 tot 10 voor het behaalde resultaat van de wederopbouw tot medio 2004, met als referentie de gestelde missie `Het helen van de wond in de stad zodanig, dat het stadsleven **beter dan ooit** zijn loop herneemt´.

De 28 respondenten hebben op 2 na allen de vraag beantwoord en daar allemaal bij aangetekend dat de ambitie zeer hoog ligt en in feite pas veel later helemaal kon worden beoordeeld. Allen gaven aan te beoordelen op het medio 2004 zichtbare resultaat en tevens te verwachten dat het eindresultaat minimaal hetzelfde of hoger zou gaan uitvallen.

De twee respondenten die niet met een cijfer wilden oordelen deden dit enerzijds omdat men de missie een onmogelijk hoge vond (afkomstig van de tweede lijnszorginstelling voor de traumabegeleiding van slachtoffers), anderzijds omdat 'we nog midden in het examen zitten' (directeur woningbouwvereniging).

De 28 respondenten zijn te verdelen over verschillende partijen c.q. belangengroepen: de belangengroeperingen van slachtoffers, de samenwerkingspartners c.q. maatschappelijke instellingen, de vertegenwoordigers concern en bestuur van de Gemeente, de reguliere diensten en het Projectbureau Wederopbouw,.

De totale range van individuele scores loopt van een 6 tot een 9, waarbij beide uitersten slechts 1 keer voorkomen. De gemiddelde scores per groep liggen zeer dicht bij elkaar. Het concern en het bestuur zitten gemiddeld op een 7,5. De reguliere gemeentelijke diensten zitten op een 8. Het PBW zit op 8-. De belangenorganisaties op een 7-. De partners-professionele organisaties op een 8-.

Gemiddeld betekent het dat de tussentijds behaald resultaten vier jaar na de ramp (en halverwege het proces) dus een 7.5 krijgen als rapportcijfer, met in het algemeen de aantekening dat een hoger eindcijfer na voltooiing wordt verwacht. Op die basis kan gesteld worden dat de kwaliteit van het tussentijds resultaat goed gewaardeerd wordt.

3.3.5. de integraliteit van de resultaten

Naast het totaal cijfer voor de kwaliteit rest er nog de vraag of de kwaliteit ook over de volle breedte wordt gezien. Bij de kwaliteitsdefinitie stond als maatstaf de integraliteit van de resultaten voorop:

- sociaal, fysiek en economisch
- voor de wijk en voor de stad
- niet alleen de transformatie van de wijk is van belang, maar ook verbetering van de situatie van getroffen

Wat vinden de respondenten van de integrale kwaliteit?

a) Sociaal, fysiek en economisch

- fysieke kwaliteit springt het eerst in het oog

In het algemeen kan gesteld worden dat voor de meeste respondenten de fysieke veranderingen in de wijk het meest zichtbaar zijn. Op een paar respondenten na wordt dit als eerste genoemd. Op zich is dit geen opvallend gegeven, aangezien dit onderdeel altijd het meest zichtbaar is. Maar ook juist bij de wederopbouw springt de fysieke metamorfose het meest in het oog.

In vier jaar tijd is ruim 45 hectare midden in de stad volledig veranderd, niet alleen t.o.v. de situatie meteen na de ramp, maar ook t.o.v. de vroegere wijk.. De totale verandering in type bebouwing en het enorme tempo en zijn onmiskenbaar.

Voor 13 mei 2000 was een wijk zichtbaar met veel kleine huizen, zowel vooroorlogs als naoorlogse bouw, met hier en daar een klein blokje stadsvernieuwing; de hele wijk doorspekt met grote oude en verwaarloosde fabriekshallen. De wijk stond grotendeels te boek als onaantrekkelijk.

Na de ramp zag de wijk eruit als een oorlogsgebied, voor een groot deel aan het oog onttrokken door enorme schuttingen. Na ruim een jaar werden de schuttingen opgeheven en bleek er al veel gesloopt te zijn (het verwijderen van enorme hoeveelheden asbest vereiste een afgesloten gebied en nam als gevolg van milieuvoorschriften een lange tijd in beslag). Na de sloop was er een groot open gat in de stad zichtbaar en was het voor het eerst heel helder om wat voor enorm gebied het ging. Vanaf eind 2003 startte de bouw op verschillende plekken tegelijkertijd, stonden in het hele gebied grote billboards hoe het zou gaan worden en was de stad getuige van het geleidelijk verrijzen van een totaal nieuwe en moderne wijk. Door de grote variatie en kwaliteit van de sociale huurwoningen en doordat daarnaast op zeer grote schaal via particulier opdrachtgeverschap kavel werden bebouwd, was het ook spannend en leuk om te zien wat er uit de grond verrees. Eind 2004 waren er bijna 500 huizen gebouwd (totale ambitie is bijna 1500; er waren circa 650 woningen in de oude wijk).

Respondenten noemen vaak als eerste de grote *diversiteit van de wijk*. Uit de participatie van (oud)bewoners (zie hierna) kwam de wens om opnieuw een *levendige wijk* te ontwerpen, waar oud/jong, arm/rijk, 'zwart-en-wit', maar ook wonen en werken weer met elkaar vervlochten zouden worden, maar dan zodanig dat het ook toekomstig duurzaam zou zijn.

Respondenten noemen ook de *terugkeerregelingen* als groot goed. Enerzijds de belofte van woningbouwcorporaties dat hun huurders zouden kunnen terugkeren tegen de oude huur (overigens jaarlijks vanaf 2000 geïndiceerd), anderzijds de aanvullende regeling die voor eigenaar bewoners werd getroffen, teneinde voor hen de meerkosten af te dekken als gevolg van de veranderde bouwbesluiten. Het *particulier opdrachtgeverschap* dat op grote schaal werd mogelijk gemaakt, ondermeer door mensen 5000 euro te vergoeden voor inschakeling van bouwadvies, is het meest genoemde succespunt. "Hierdoor werd bijgedragen aan het *opnieuw zelf kunnen creëren van je toekomst*". Maar ook vanuit stedenbouwkundig opzicht werd hierdoor levendigheid en eigenheid in het stedelijk weefsel aangebracht, zoals oorspronkelijk in dit soort wijken door historische groei was ontstaan. In alles het *tegenovergestelde van een Vinex-wijk*. Andere fysieke resultaten die gewaardeerd worden zijn het *warmtenet* (gebruik makend van restwarmte van de waterpompen van de Grolsch) en de *Stichting Stadsherstel* die buiten het feitelijke rampgebied op grote schaal kon worden ingezet (materieel en immaterieel) voor herstel van particuliere woningen.

- *combinatie mensgerichtheid en stedelijkheid werpt zijn vruchten af*

Vrijwel alle respondenten noemen verschillende onderdelen die te maken hebben met de *verwevenheid van de sociale aanpak en het planvormingsproces*. Daarnaast wordt veel genoemd de zorgvuldigheid en *de balans tussen het rekening houden met zowel de spankracht van getroffenen en het oppakken van kansen en ambities*. Ook bij ondernemers wordt ondanks de verschillen van inzicht over het gewenste economisch profiel, aangegeven dat men het *participatieproces en hun mogelijkheden van beïnvloeding* positief waardeert. Toch wordt door het merendeel van de respondenten vooral de *samenwerking sociaal en fysiek het beste waargenomen*. Hierna worden de belangrijkste punten genoemd.

- *hoge waardering voor participatie van bewoners en andere betrokkenen*

Door alle respondenten is dit punt spontaan als eerste punt onder "sociaal" genoemd. Dit was ook een van de oorspronkelijke hoofddoelstellingen van de (sociale) wederopbouw, waar ondermeer als doel werd gesteld dat de maatschappelijke participatie weer minimaal op het oude niveau zou moeten worden hersteld (participatie bij de plannen was hiervoor één van de instrumenten).

Natuurlijk speelt de achtergrond van de vuurwerkramp zeer sterk mee bij de al vroeg gemaakte keuze van maximale participatie. In de zomer lag er een gemeenschappelijk "convenant" tussen de gemeente, de woningbouwcorporaties en de Belangenvereniging Slachtoffers van de Vuurwerkramp, waarin de basisafspraken voor het meepraten van de (oud-)bewoners van de wijk werden gemaakt. Nog voor er één schets op papier werd gezet is heeft de (toen nog) projectorganisatie voor de wederopbouw en de stedenbouwkundige geluisterd en gediscussieerd over wat er belangrijk was in de nieuwe wijk. Daarbij werd ook

actief de duurzame toekomst aan de orde gesteld en besproken, waarmee het niet alleen maar een achterom kijken en herbouw van de oude situatie was, maar ook besproken werd hoe de wijk over 25 jaar nog actueel kon zijn. Vervolgens is het op basis hiervan geschetste structuurplan ook uitgebreid besproken met de (oud-)bewoners. In alle ontwikkelingsstadia daarna is weer overlegd met de oud-bewoners en ondernemers, waarbij geleidelijk aan er wat meer institutionalisering kwam ("het platform wederopbouw") en bovendien ook steeds meer toekomstige nieuwe bewoners werden betrokken.

Opmerkingen die hierbij het meest worden genoemd zijn, dat de brede variatie van insprekers opvallend is. Kleine subbuurtjes werden uitgenodigd en groepen die niet uit zichzelf kwamen werden opgezocht (bijvoorbeeld allochtone vrouwen) of speciale activiteiten werden georganiseerd (bijvoorbeeld voor kinderen en jongeren).

Opvallend is ook dat niemand de participatie heeft gezien als "een noodzakelijke inspraakronde", maar dat iedereen positief is over de inhoud en kwaliteit van de discussies die werden gevoerd. De omslag bij de bewoners zelf van "slachtoffer" naar "terugkeerder" of sterker nog naar "*mensen die hun lot weer in eigen handen nemen*", wordt ook door respondentenesignaleerd. Een enkele respondent noemt het gevaar dat op de loer had gelegen als er niet zorgvuldig was omgesprongen: "Er hadden volksoptstanden kunnen uitbreken".

- *veel waardering voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen in de wijk*

Dit punt wordt vaak als "opbrengst"gezien voor de integrale aanpak van het Projectbureau. Door respondenten wordt veelvuldig genoemd de tevredenheid met het mooie *voorzieningencluster* (en de bijzondere participatie van betrokkenen hierbij) plus het cultuurcluster, dat voor de hele stad een aanwinst is, maar toch ook als de kracht van de nieuwe wijk wordt gezien. Daarnaast is tevredenheid over het *zorgcluster*, hoewel dit minder vaak wordt genoemd. Rondom de fysieke realisatie van deze maatschappelijke voorzieningen, bleken bovendien veel sociale activiteiten goed aan te slaan. Niet alleen participatie op allerlei onderdelen, maar ook het *bewust gebruik maken van fysieke ijkpunten om de toekomstige gebruikers en oude en nieuwe wijkbewoners hierbij te betrekken* spreekt aan.

Van het begin af aan is in de planvorming van de wijk rekening gehouden met sociale, culturele en maatschappelijke voorzieningen in de wijk. Daar waar vaak in planprocedures deze behoefte als technische input ergens halverwege het proces van buiten af bij de stedenbouwers moet worden aangedragen, was in het management van het projectbureau dit van begin af aan een belangrijke input. Dit type voorzieningen is daardoor niet alleen op de meest prominente centrale plek van de wijk gesitueerd , maar is ook in snel tempo ontwikkeld, waardoor in 2006 al deze voorzieningen open gaan (en zelfs één gedeelte al in 2005). Daarnaast is de gerichte lobby voor een "kwaliteitsimpuls" in 2001 in hoge mate sociaal en economisch onderbouwd. De maatschappelijke onderdelen in deze zogeheten kwaliteitsimpuls (noot) hebben ook het meest geprofiteerd van deze lobby waardoor extra middelen voor dit type voorzieningen kon worden ingezet.

- *economische ambitie moet nog grotendeels verzilverd worden*

Zoals hiervoor al werd geschetst is de economische wederopbouw tussentijds qua doelstelling verschoven van herstel van de "oude" economische bedrijvigheid naar de "nieuwe". Dat wil zeggen dat juist vanwege de bijdrage aan de stad als geheel, is ingezet op een aantrekkelijke wijk voor kennisintensieve bedrijvigheid. Om die reden werd in de onderhandelingen met het Rijk over de kwaliteitsimpuls in 2001 ingezet op extra middelen voor een breedbandinfrastructuur die tot in elke woning of bedrijfspand toegankelijk moest zijn.

Deze keuze werd niet van harte ondersteund door de belangenorganisatie voor getroffen ondernemers. Bovendien zag de ambtelijke afdeling Economische Zaken toch ook wel concurrentie met het Business- en Science park, een bedrijventerrein aan de rand van de stad, dat door de economische recessie wat minder liep. Deze telkens weer oploeiende discussie is ook herkenbaar bij de respondenten. Bij de geïnterviewden bestaan veel meer verschillende meningen over wat wel en niet een succes was, die gebaseerd zijn op dit verschil van inzicht. De belangenorganisatie vindt samen met de Kamer van Koophandel, dat er meer m² bedrijventerrein had moeten komen dan nu gepland en dat er ook bedrijven in milieucategorie 3 hadden moeten worden toegelaten (is nu t/m 2). De meeste anderen zijn het juist eens met de inzet vanuit het projectbureau op de "kenniswijk". Men ziet de kansen van de wijk in de hoge kwaliteit van wonen van sommige delen (met o.a. een grote villawijk), de levendigheid met een groot voorzieningencuster en cultuurcluster en de interesse van bedrijven als Telematica, het Media Artcentrum en de nabijgelegen universiteit en internationaal vermaarde Roessingh Revalidatiecentrum. Daarvan heeft het Telematica Instituut zich in 2004 ook daadwerkelijk in de wijk gevestigd, de waardering hiervoor staat voor iedereen buiten kijf. Er zijn hooggespannen verwachtingen over tegen de nog te ontwikkelen Grolschlocatie en de daar te vestigen technologiebedrijven. Hiervan is echter nog niets te zien. Evenmin is hard te garanderen dat dit gaat lukken. De respondenten zien kansen voor bedrijvigheid in de zorg en technologie en multimedia/cultuur en technologie. Ook hier zijn respondenten het allen over eens dat de plannen mooi zijn, maar dat het echte oordeel pas duidelijk zal zijn als beide bedrijventerreinen af zijn (Grolsch pas na 2010). Dan pas kan de werkgelegenheidsdoelstelling van 1200 arbeidsplaatsen worden gemeten.

Concluderend wordt de kwaliteit op alle aspecten, fysiek, sociaal en economisch door respondenten genoemd en herkend, met dien verstande dat over de economische resultaten inhoudelijk verdeeld wordt gedacht en voor de meesten pas echt te beoordelen zijn in de toekomst.

b) de wederopbouw heeft betekenis voor de hele stad

Naar de betekenis van de wederopbouw voor de hele stad is met name gevraagd in het verlengde van de vraagstelling over de kwaliteitsimpuls. Daarnaast komt de betekenis in direct aan de orde bij de gewijzigde doelstelling van de economische opgave.

In het oorspronkelijke convenant met het Rijk en de Provincie was 125 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de fysieke, sociale en economische wederopbouw van de wijken de stad. Enschede had 220 miljoen gevraagd, vanuit idee gedachte dat de hele stad nog verder op achterstand zou raken maar ook omdat ze de wijk beter wilde maken dan vroeger. Omdat het Rijk dit niet overnam, werd een artikel opgenomen, waarin bepaald werd dat Enschede later zou mogen

terugkomen, om deze “kwaliteitsimpuls” alsnog onderbouwd aan te vragen. In tussen was een commissie Meijer in het leven geroepen door de drie partijen, om de wederopbouw kritisch te volgen. Deze commissie adviseerde het College. In haar laatste advies gaf zij aan, dat het College en de andere partijen in de stad zich nog harder zouden moeten inspannen om de kwaliteit voor de hele stad te verbeteren. Dit was niet bedoeld als directe aanbeveling voor meer subsidie van het Rijk. Het werd er door het Projectbureau wel voor gebruikt. Een voorbeeld van koppelen van beleidsstroom, politieke agenda en entrepreneurschap (Kingdon). Hierdoor ontving Enschede van Rijk en Provincie alsnog een bedrag van 36 miljoen euro voor een zestal projecten: Kenniswijk; Cultuurcluster; Voorzieningencluster; het naar boven brengen van de Roombeek; particulier opdrachtgeverschap en het oprichten van een landelijk veiligheidsinstituut.

Op de vragen naar de betekenis van de wederopbouw voor de stad als geheel worden drie hoofdantwoorden onderscheiden.

1. Een groot deel van de respondenten ziet de betekenis van de stad vooral in het hoge kwaliteitsniveau van de wijk zelf. Daarmee is er voor Enschede een wijk met een nog niet eerder bestaand aanbod gecreëerd. Dit voegt voor de stad iets wezenlijks toe bij haar streven om ook voor hogere inkomens een aantrekkelijke wijk te bieden, waar mensen veel vrijheid krijgen hun eigen droomhuis te creëren en bovendien een hoog niveau van voorzieningen aanwezig is in de sfeer van educatie, opvang, cultuur en kennisintensieve bedrijvigheid. De toekomstige winkelstraat aan de Roomweg wordt door zijn brede opzet vergeleken met de Ramblas en zal veel horecavoorzieningen en terrasjes krijgen.

2. Een deel van de mensen noemt de voorzieningen van betekenis voor de hele stad, die er anders niet geweest zouden zijn. Het cultuurcluster krijgt betekenis voor de hele stad. Het voorzieningencluster is een dorpje op zich geworden waar alles te vinden is voor kinderen en hun ouders, maar ook breder voor andere doelgroepen, deze voorziening wordt ook genoemd als parel voor de hele stad. Vooral de opzet dat voor het eerst in Nederland een woningbouwcorporatie voor eigen risico (investeert maar daarnaast) beheert tegen gegarandeerde huurniveaus is uniek en heeft als leerpunt voor de hele stad gediend. Ook de breedbandinfrastructuur wordt nu door de corporaties over de hele stad uitgerold en kreeg daarmee betekenis voor de hele stad.

3. Door een aantal wordt genoemd dat de flair en durf en het zelfbewustzijn in de stad zijn toegenomen. De aanpak van de binnenstad en het muziekcentrum hebben qua mentaliteit en cultuur profijt gehad van de zelfbewuste houding (trots) van de gemeente op hoe het proces van de wederopbouw is gelopen. Daarbij wordt door de ingewijden overigens regelmatig genoemd dat deze flair en ambitie niet door alle Collegeleden is overgenomen.

Concluderend kan gesteld worden dat de wederopbouw en het nieuwe Roombeek in 2004 al betekenis heeft voor de hele stad. De betekenis voor de stad in de zin dat er een bijdrage wordt gegeven aan de kenniseconomie wordt door respondenten niet genoemd. Gegeven het feit dat de doelen van de economische wederopbouw pas later zichtbaar zullen zijn is dit echter reëel. Dit zal pas na 2010 zichtbaar kunnen zijn.

c) goede balans situatie getroffen en ambitie

Comment [W.1]: Ele

Het derde element dat van belang is om van integrale kwaliteit te kunnen spreken is de afstemming tussen aandacht voor het “getroffen zijn” en “hoge ambitie voor de wijkontwikkeling”.

Meteen na de ramp stond de materiële en immateriële schade van de getroffen en uiteraard boven aan de prioriteitenlijst. Binnen enkele weken werd er als frontoffice voor de hulp aan mensen het Informatie- en Adviescentrum opgericht. Deze tijdelijke gemeentelijke dienst bemiddelde naar alle vormen van hulp aan direct en indirect getroffen (ca. 12.000 mensen). Voor ondernemers werd er een Helpdesk ingericht bij de Kamer van Koophandel. De wederopbouw werd weliswaar meteen na de ramp door de gemeente opgepakt (door een gemeentelijke projectorganisatie gebaseerd op de drie pijlers uit het Grote Stedenbeleid), maar dit was voor de beleving van mensen nog niet echt aan de orde. Pas in september 2000, d.w.z. zo'n vier maanden na de ramp ging de vraag in de stad spelen wat er met de wijk en het herstel van het stedelijk leven als geheel zou moeten gebeuren. Er is dus in het begin al bewust gekozen om (los van het noodzakelijke lobbywerk richting het Rijk, waar achter de schermen heel hard mee werd onderhandeld) pas met het proces in de stad te starten als dit voor de betrokken mensen haalbaar zou zijn. De selectie van de stedenbouwkundige najaar 2000 is ook na raadpleging van de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkcramp gebeurd. Hoewel dus de formele schadeafwikkeling door het eerder genoemde IAC werd afgehandeld is in zowel de organisatie als de aanpak van de wederopbouw het sociale aspect essentieel geweest. De “sociale pijler” had t.o.v. het IAC vooral de taak om toekomstgericht met de sociale opbouw bezig te zijn (in principe voor het weer activeren van mensen in de hele stad en v.w.b. de voorzieningen vooral de wijk). Echter ook bij grotere blokkades bij groepen mensen werd soms het voortouw genomen om “er doorheen te breken”, zodat mensen weer toekomstgericht door konden. Hiervan was bijvoorbeeld sprake toen begin 2002 bleek dat een 100-tal mensen vanwege allerlei persoonlijke omstandigheden buiten de op dat moment geldende regelingen voor schadevergoedingen bleken te vallen en individueel niet voor of achteruit konden. Dit betekende ondermeer vertraging bij de planvorming omdat ze niet durfden te beslissen om terug te keren naar de wijk. Onder leiding van het Projectbureau werd toen een taskforce in het leven geroepen die met inzet van alle betrokken instanties de 100 individuele situaties oploste door maatwerk toe te passen. In al deze gevallen betekende het dat mensen na twee jaar definitieve duidelijkheid kregen over wat wel en niet kon worden opgelost, waardoor voor hen letterlijk en figuurlijk de toekomst weer helder was en men ook weer in staat was de eigen verantwoordelijkheid op te nemen

Op dit punt zijn er bij de respondenten wel nuanceringen aangebracht. Daar waar de meerderheid spreekt van een goede balans tussen rekening houden met slachtoffers en hoge ambities voor de toekomst zijn er door enkelen kanttekeningen geplaatst. Vanuit de belangenorganisaties van slachtoffers (zowel de BSVE als de organisatie voor getroffen ondernemers) wordt door twee respondenten aangegeven dat de ambities voor de wijk toch ook wel “over de rug van bewoners is gegaan” en dat “de ambtelijke inzet hoog was, maar de beleving bij de getroffen toch soms anders was”, respectievelijk dat “het projectbureau wederopbouw het gemeentebestuur wel uit de wind heeft gehouden”. Ook aan ambtelijke zijde is twee keer een nuancering gemaakt, maar dan andersom (1 maal uit het Projectbureau en 1 maal vanuit het concern): “er is teveel rekening gehouden met de getroffen c.q. met het Platform Wederopbouw”.

Ter objectivering is het belangrijk te kijken naar de uitslagen van de getroffenemonitor, die begin 2002, 2003 en 2004 is verschenen. Hierin wordt ondermeer de daadwerkelijke situatie van getroffen gemeten. Daarnaast wordt het vertrouwen van verschillende categorieën Enschedeërs in de wederopbouw gemeten, hetgeen als belangrijke indicator kan worden beschouwd voor de goede balans tussen getroffen en ambities voor de toekomstige wijk.

In 2000 werd al besloten om met name voor de sociale kanten van de wederopbouw een monitor te laten uitvoeren door een extern bureau. Aangezien de getroffen in 2000 werden overspoeld met allerlei instanties, journalisten en onderzoeksinstituten om informatie en er vanuit de hulpverlening signalen kwamen dat mensen hierdoor opnieuw ernstig door van streek raakten, is voor het eerste jaar besloten om een indirecte monitor te houden. Het bureau DSOP uit Amsterdam hield daarom diepte-interviews met een breed spectrum van intermediairen die zelf wel directe contacten hadden met getroffen. Doel was zowel de vinger aan de pols te houden m.b.t. de feitelijke situatie als m.b.t. de gewenste activiteiten en inzet vanuit de projectorganisatie op sociaal terrein. Na 1 jaar bleek enerzijds dat er behoefte was in bredere en meer geobjectiverde monitoring, waarbij tevens een controlegroep zou worden bevestigd; tegelijkertijd bleek dat de meeste getroffen ook zelf weer in staat waren om vragen te beantwoorden. Er werd daarom opdracht gegeven aan I&O-research een brede getroffenemonitor te houden gedurende enkele jaren in de stad. Deze monitor was bedoeld om de situatie van drie categorieën getroffen te kunnen volgen (de "geherhuisvesten", zij die hun huis in de wijk hadden verloren; de bewoners van de binnenring, zij die direct om het gebied heen woonden en veel schade hadden opgelopen; de overige getroffen, degenen die op het moment van de ramp in de wijk aanwezig waren en direct of indirect slachtoffer waren geworden). Daarnaast was er een controlegroep van gemiddelde Enschedeërs betrokken (noot). In de getroffenemonitor is bovendien expliciet aandacht besteed aan de situatie van getroffen ondernemers

In de getroffenemonitor zijn vooral die indicatoren van belang die een uitspraak doen over verbetering van de situatie van getroffenen enerzijds met betrekking tot geestelijke en lichamelijke gezondheid; anderzijds bij herstel van de maatschappelijke participatie. Uit de monitor blijkt dat deze geleidelijk verbeterd zijn en op een aantal belangrijke punten weer tot het normale niveau van voor de ramp hersteld. Dit is op zich te beschouwen als een goede prestatie zo kort na de ramp. Op deze punten moet rekening gehouden worden met het feit (aan het begin na de ramp door deskundigen ingebracht) dat voor ca. 500 mensen in de stad een dergelijke ramp nooit meer kan worden weggewist. De respondent die afkomstig is vanuit de tweede lijnszorg die specifiek was gericht op opvang van rampslachtoffers heeft dit in het interview ook al onder woorden gebracht, door op dit punt een kritische vinger te houden op de missie: "de missie is veel te hoog en in onmogelijk bereikbare termen gesteld als deze wordt toegespitst op de situatie van de slachtoffers; er zijn slechts kleine groepen mensen die sterker uit een ramp terug komen, de meeste groepen worden er slechter van". De laatste getroffenemonitor uit 2003 concludeert dat voor de meeste getroffenen het leven weer zijn normale loop heeft hernomen. Lichamelijke en geestelijke gezondheid is - met uitzondering voor een kleine groep weer hersteld. De "behoefte aan nazorg" is verder gedaald. Maatschappelijke participatie is gestegen. Concluderend kan gesteld worden dat het met het herstel van de getroffenen goed gaat, met dien verstande dat er nog een aantal groepen zijn die nog niet zijn hersteld op alle onderdelen (dit zal voor een kleine groep ook zo blijven).

3.3.6. Conclusie

De probleemstellingen 2 en 3 en hypothese 1 zijn met het bovenstaande beantwoord en onderbouwd. De resultaten van het wederopbouwproces hebben kwaliteit hebben en op een breed draagvlak kunnen rekenen van direct en indirect getroffenen. De kwaliteit geldt voor de sociale, fysieke en economische resultaten, hoewel de economische resultaten eigenlijk pas goed in de toekomst kunnen worden beoordeeld. Wel worden de aanzetten door de meeste groepen respondenten positief beoordeeld. De bijdragen van de wederopbouw aan de stad en regio als geheel wordt - tegen het licht van de bescheiden schaal van zowel het gebied Roombeek als de Projectdienst - positief beoordeeld. Er is zeker een bijdrage aan de gestelde brede doelen van de enschedese toekomstvisie (GSB-convenant). Tenslotte is telkens rekening gehouden met de situatie van getroffenen en is op onderdelen vanuit de Projectdienst het voortouw genomen om belemmerende factoren voor herstel (bij andere organisaties ondergebracht) aan te pakken. Hiermee kan tevens gesteld worden dat de resultaten voldoen aan de definitie van integraliteit zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven.

3.4. Aanpak en organisatie van de wederopbouw in Enschede

Nu er kan worden gesteld dat er in korte tijd goede tussentijdse resultaten zijn geboekt, komen we aan de kernvraag in onze probleemstelling:

In welk opzicht is de gekozen organisatie voor de wederopbouw in Enschede (een volledig bevoegde, op drieërlei wijze integraal werkende projectdienst) bepalend geweest voor de bereikte resultaten na vier jaar werken, en kan een dergelijk type organisatie ook aanbevolen worden aan andere steden in een kenniseconomie.

Ik zal deze vragen in deze paragraaf in twee delen beantwoorden.

In 3.4.1. maken we een kleine uitstap naar de voorgeschiedenis voorafgaand aan de eigenstandige dienst wederopbouw. Na de ramp duurde het namelijk nog ruim een half jaar voordat de dienst Projectbureau Wederopbouw (PBW) startte. Juist meteen na de ramp zijn ook zaken herkenbaar uit de theoretische verkenningen in hoofdstuk 2.

Vervolgens wordt in 3.4.2. specifiek naar de organisatie van het PBW gekeken. Daarna kan in paragraaf 3.4.3. deelprobleemstelling 2 pas goed beantwoord worden: *In hoeverre zijn deze begrippen (uit de relevante literatuur F.G.) herkenbaar binnen de gekozen organisatie van de wederopbouw in Enschede?* En aanvullend hierop: *Wordt de integrale aanpak herkend en het belang van een eigenstandige dienst met alle middelen en bevoegdheden?*

In paragraaf 3.4.4. kijken we naar *deelprobleemstelling 5: Past de organisatievorm van de wederopbouw – en de daarin ontwikkelde integrale aanpak – bij de nieuwe rol van de (gemeentelijke) overheid in de kenniseconomie?*

3.4.1. De eerste aanloop: De (enschedese) integrale aanpak

De integrale aanpak van de wederopbouw is voortgekomen uit de integrale aanpak die al eerder in gemeenteland was ontstaan. Vanuit de grote steden werd bij het Rijk aangedrongen op minder regelgeving en minder verkokerde beleids- en financieringsmaatregelen. Dit leidde uiteindelijk vanaf medio jaren '90 tot het Grote Stedenbeleid, waarbij drie “kokers” (sociaal, economisch en fysiek) werden gebundeld en via convenanten samenwerkingsafspraken volgden tussen gemeenten en Rijk. Dit werd op plaatselijk niveau vaak gevolgd door convenanten met andere samenwerkingspartners, zoals bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, regionale werkvoorziening en bedrijven. De integrale aanpak van de wederopbouw vindt zijn wortels in dit Grote Stedenbeleid.

Met deze opmaat kom ik tot de inkadering van de aanpak van de wederopbouw in een breder proces. Daarbij schets ik de aanloop in de jaren voorafgaand aan de ramp voor wat betreft de inspanningen van Enschede in de transformatie naar een kenniseconomie.

3.4.1.1. De opgave van Enschede als grote stad

Zoals ook in hoofdstuk 1 al kort is beschreven is Enschede met 150.000 inwoners de grootste stad van de provincie Overijssel en de grootste stad in de oostelijke regio. Enschede is groot geworden door de textielindustrie, waarbij tijdens de industrialisatie veel mensen uit de noordoostelijke provincies naar Enschede zijn gekomen. Het merendeel van de werkers in de textiel was ongeschoold. Dit i.t.t. de werknemers in het naastgelegen Hengelo, waar de machines voor de textiel werden gefabriceerd; hiervoor is geschoolde arbeid nodig.

Bij sluiting van de textiel fabrieken in de jaren 70, ontstond er een groot aantal ongeschoolde werklozen. Dit betekende dat de opgave in Enschede dubbel zwaar was, omdat enerzijds de (eenzijdig textielgeoriënteerde) werkgelegenheid

vrijwel geheel verdween en anderzijds voor ongeschoolde werknemers in de toekomstige economische ontwikkelingen geen plek was.

Ik beschreef al hoe de stad, met als personificatie de burgemeesters Thomassen en Wieringa, telkens weer naar Den Haag trokken om rijksdiensten, universiteiten en anderszins nieuwe werkgelegenheidsbronnen naar Enschede toe te halen. Eind jaren negentig reed burgemeester Mans nog steeds naar Den Haag. Dit keer om de verdere voorwaarden voor de kenniseconomie te bepleiten, ondermeer voor doortrekken van de A35 en de spoorverbindingen naar Duitsland, voor het behoud van het vliegveld en voor verdere versterking van de economische en maatschappelijke structuur van de stad.

Van Winden en Van den Berg scharen Enschede onder de niet-metropolen, en daarbinnen weer onder de “technotowns in transition”. Deze niet-metropolen zijn vaak een provinciale of regionale hoofdstad en missen brede internationale aansluitingen en internationale voorzieningen. De arbeidsmarkt is klein en vaak eenzijdig gespecialiseerd. Daardoor missen zij mogelijkheden voor combinaties en innovaties.

De positieve kanten zitten vaak in veel ruimte en groen, minder criminaliteit, minder verkeersopstoppingen en relatief lage kosten van levensonderhoud. Het organisatievermogen is vaak hoog. Voor de technotowns in transition komt daar nog bij dat er veel gespecialiseerde hooggekwalificeerde technische kennis is; economische dominantie door relatief kleine bedrijven en problemen met de Quality of life en het imago.

De beschrijving spoort bijna helemaal met de situatie van Enschede. Met de Universiteit Twente en het ITC – een internationale opleiding voor geoinformatie, heeft Enschede twee wetenschappelijke instituten in huis met internationale betekenis. Deze beide instellingen zijn echter eenzijdig technisch gericht, hoewel met de faculteit bestuurskunde en de oprichting van de Hogeschool Saxion ook verbreding is gekomen. De positieve kenmerken van veel groen en ruimte, goede netwerken tussen universiteit, bedrijfsleven en overheid en relatief lage kosten van levensonderhoud zijn herkenbaar. In de interviews wordt een enkele keer genoemd dat de netwerken er wel zijn, maar dat de gemeenschappelijke oriëntatie en het gezamenlijk belang niet uit de verf komen. Voor wat betreft het *fundament* van de kenniseconomie (zie het model Van den Berg e.a. in de studie Knowledge Economy), kan inderdaad geconstateerd worden dat niet alle genoemde 7 elementen in Enschede aanwezig zijn en dat de basis verstevigd zal moeten worden om de transformatie naar de kennistechnologie te kunnen maken. Ik kom hier in paragraaf 4.1.3 nog op terug bij de organisatie van het wederopbouwproces, om de vraag te beantwoorden of de activiteiten die zijn ondernomen ook herkenbaar zijn als we kijken naar de aanbevolen activiteiten die in de schema's zijn genoemd als bepalend voor de bijdrage aan de ontwikkeling richting kenniseconomie.

3.4.1.2. Enschede en stedelijk management

Enschede heeft in de jaren 90 telkens geworsteld tussen enerzijds het benadrukken van het belang om samen met Hengelo (later ook Borne) tot één stad te komen, anderzijds het benadrukken dat de stad Enschede in feite de enige echte grote stad was in de regio. Deze karakterisering is kort en uiteraard te ongenueanceerd, maar in dit bestek vooral van belang als achtergrond bij de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Beide opstellingen hebben namelijk met de doelstelling te maken om de stad uit het dal te trekken, dat in feite was ontstaan met de sluiting van de textielindustrie. Na het mislukken van de dubbelstad in 1993 en later van de Twentestad in 1999 werd het Grote

Stedenbeleid nog meer een belangrijk voertuig om opnieuw in de stad zelf met alle partijen een gezamenlijke visie te definiëren en ook tot een gezamenlijke aanpak te komen. In vele rondes met stedelijke partijen en op stadsdeelniveau werden documenten en programma's gemaakt.

In 1998 werd met het Rijk een convenant afgesloten met als belangrijkste doel het bereiken van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Heel kort omschreven kwam het erop neer dat de kenniseconomie in combinatie met het midden en kleinbedrijf als motor voor de economie zou moeten worden versterkt; het woningbestand meer aantrekkelijke en duurdere woningen zou moeten krijgen en de sociale inzet gericht zou moeten zijn op het versterken van de maatschappelijke participatie op alle niveaus. Op gemeentelijk niveau was het besef zowel politiek als ambtelijk aanwezig dat dit een integrale werkwijze vereiste binnen de gemeente en veel samenwerking met maatschappelijke partners en bedrijfsleven. Dit leidde tot een programmaraad van drie ambtelijke programmamanagers (sociaal, fysiek en economisch) o.l.v. de concernstaf. De programmaraad adviseerde het Concern Management Team en B&W bij het kiezen en prioriteren van alle verschillende voorstellen vanuit de Enschedese Samenleving en het gemeentelijk apparaat.

De laatste twee jaar voorafgaand aan de ramp, betekende dit dat er al veel gemeenschappelijkheid was over de toekomstvisie en strategie; en dat er geregeld met partners in de stad werd gesproken en samengewerkt, weliswaar nog heel veel binnen de drie "kokers". Er waren tal van ideeën en oplossingen voor ontwikkeling van de stad in al haar facetten.

Het belang van deze fase voorafgaand aan de ramp komt aan de orde in het theoretisch kader van Kingdon. Hij stelt dat voorafgaand aan het moment van "policy windows" en het bij elkaar komen van de drie stromen (de probleemstroom, de politieke stroom en de beleidsstroom), het van belang is dat in de beleidsarena ideeën zijn gegenereerd en getoetst en de ideeën en oplossingen voor problemen al geruime tijd rondgaan. Hij noemt dit de "policy primeval soup", ideeën "zwellen" er in rond, er komen nieuwe bij en er worden nieuw combinaties van oplossingen gevonden. Dit heeft zijn tijd nodig. Ook het toetsen van de beleidsideeën op politiek niveau moet in feite al enigszins zijn gebeurd om het moment van een policy window snel te kunnen koppelen. Dit wordt door Kingdon de fase van "softening up" genoemd. In feite is deze fase van intensivering rond de totstandkoming van de toekomstvisie van Enschede in het kader van het GSB-beleid te kenschetsen als de fase van softening up.

3.4.2. De Vuurwerkramp en de start van het wederopbouwproces

Bij alle toekomstdiscussies en programma's in het Grote stedenbeleid had natuurlijk niemand kunnen vermoeden dat er zich plotsklaps zo'n verschrikkelijke gebeurtenis zou voordoen als een vuurwerkramp. De verwoesting van 45 hectare midden in de stad was ongekend. De ontreddering van het merendeel van de enschedese bevolking, en vooral van de direct getroffen en was in de eerste dagen na de ramp en nog lang daarna onmeetbaar groot. Alle aandacht ging allereerst uit naar de slachtoffers, de nabestaanden en de opvang van 1500 ontheemde mensen. Zonder enige bezitting werd men aanvankelijk in grote sportcomplexen opgevangen en werden geld en goederen geregeld. Spoedig daarna werd met herhuisvesting gestart. Materiële en psychische hulpverlening draaiden op volle toeren. Tussen alle mensen in de stad en alle (elkaar vaak concurrerende) instellingen was een grote eensgezindheid.

Hoewel er in de stad nog niemand kon nadenken over de wederopbouw, was er na een paar weken toch al een kerngroep van mensen die samen met het Rijk en de Provincie nadacht over de wederopbouw. De organisatie van het Grote stedenbeleid en de daar al bestaande netwerken (dus ook de netwerken tussen gemeente, provincie en rijk), vonden elkaar snel. Bovendien bleek dat de drie partijen er snel van overtuigd waren dat de bestaande toekomstambities in dat kader niet houdbaar waren na een dergelijke ramp.

De “sense of urgency” was zowel in de hele stad als in het overleg met rijk en provincie onmiskenbaar hoog. Behalve het Grote Stedenbeleid speelde ook de positie van minister Borst mee: zij had de maanden daarvoor ternauwernood de politieke crisis overleefd naar aanleiding van de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp. Hierdoor ontstond een wagenwijd “policy-window” voor de gemeente Enschede om met veel ruimte de zaak van de wederopbouw en de toekomst van de stad aan de orde te stellen op nationaal niveau. Dit werd na enkele maanden nog sterker toen bleek dat ook de positie van de minister van VROM in het geding kwam. Immers de eerdere conclusies bij ontploffing van een vuurwerkfabriek in Culemborg bleken niet vertaald te zijn in landelijk beleid en toezicht. De sense of urgency en het openstaande “policy-window” vielen daarmee samen. Hierdoor werden in zeer snel tempo afspraken tussen Rijk, gemeente en provincie gemaakt over een aanvullend convenant wederopbouw. De gemeentelijke GSB-groep maakte met ambtenaren van het rijk en provincie een plan van aanpak dat in de zomer werd ingediend. Al in september kreeg Enschede mondeling de toezegging dat er voor de drie pijlers van het GSB-beleid een bedrag van 125 miljoen euro extra voor de wederopbouw verstrekt zou worden.

Burgemeester, de wethouder voor het GSB (tevens loco-burgemeester) en de gemeentesecretaris hebben daarbij een leidinggevende rol gehad in de politieke arena en in de onderhandelingen met Rijk en Provincie. Uiteraard met daarbij de ondersteuning van de ambtelijke GSB-organisatie, die vooral een actieve rol speelde om in korte tijd de juiste voorstellen te ontwikkelen en de netwerken in de enschedese samenleving hierbij in te zetten (vergelijk Kingdon, die aangeeft dat de professionals voor de uitwerking van de voorstellen van belang zijn). Dit gaf de (aanvankelijk nog) projectorganisatie wederopbouw een flinke basis.mee.

3.4.3. *Het Projectbureau Wederopbouw*

Zoals ik in het theoretisch kader heb aangegeven kan de studie van Teisman (Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen) worden gebruikt om de projectdienst voor de Wederopbouw te analyseren. Kijkend naar zijn basistypering van de organisatie van beleidsprocessen onderscheidt hij drie vormen, het unicentrisme, het multicentrisme en het pluricentrisme. Hoe kan het Projectbureau Wederopbouw hierin geplaatst worden?

Het ProjectbureauWederopbouw werd speciaal in de gemeentelijke organisatieverordering opgenomen als aparte dienst. Dit betekende een gelijkwaardige positie t.o.v. alle andere diensten. De directeur adviseerde rechtstreeks aan het College. Alle middelen die beschikbaar waren gesteld voor de wederopbouw, zowel fysiek, sociaal als economisch werden ondergebracht in deze dienst. Daarbinnen werd gewerkt met een grondexploitatie voor het gebied en een programmabegroting voor alle activiteiten en maatregelen die op sociaal economisch en fysiek terrein werden genomen.

Overwegingen om voor de wederopbouw een PPS-organisatie in te richten zijn er eigenlijk niet geweest, althans niet in financiële zin. Hierbij speelde ongetwijfeld een rol dat de positie van het projectbureau Wederopbouw als dienst, tevens “grondboer”, sterk was. Immers, bijna alle gronden waren in het bezit van de gemeente en werden beheerd door het projectbureau Wederopbouw. Overigens lagen er wel bouwclaims die uiteraard ook opgelost dienden te worden door de dienst PBW. Daarnaast speelde sterk mee dat de gemeente zichzelf verantwoordelijk achtte om het naar de stad weer goed te maken en daarvoor wilde zij de inhoudelijke en financiële regie zelf in handen hebben. Om dit te met snelheid en kwaliteit te kunnen doen moest de dienst PBW “geen last hebben” van de procedures en regelgeving. Een weloverwogen keus, die met enige weerstand tot stand kwam. Echter de algemene urgentie werd ook in de gemeente gevoeld zodat het besluit voor deze zelfstandige dienst toch op groot draagvlak kon rekenen.

Het bij elkaar brengen van de verschillende onderdelen van gemeentelijke diensten in één taakgerichte organisatie, en met name het toevoegen van alle “macht” naar deze organisatie, zou gezien kunnen worden als het organiseren van het proces vanuit bijna een soort super-unicentrisme. In feite had de projectdienst een monopoliepositie binnen de gemeente zelf, en was er sprake van zeer centrale regie en sturing. Dit werd nog versterkt doordat met het Rijk en Provincie een convenant was afgesloten om samen te werken aan de wederopbouw; de middelen van het rijk en de provincie werden echter in vergaande mate gemandateerd aan de gemeente en doorgelegd naar de projectdienst. Tenslotte was het grootste deel van de grond in handen van de gemeente (en doorgemandateerd aan het Projectbureau). Kortom het Projectbureau Wederopbouw had een forse machtspositie.

De gehele stijl van werken was echter sterk pluricentristisch. Kijkend naar de totale wederopbouwopgave in de stad en de intensieve samenwerking met de bevolking en met alle andere partijen ontstaat er een geheel ander beeld, dat duidelijk de kenmerken heeft van pluricentrisme. Tegelijkertijd met de start van de projectdienst werd er namelijk een convenant afgesloten waarbij werd erkend dat samenwerking tussen verschillende partijen noodzakelijk was. De beide woningbouwcorporaties waren vanuit hun eigen opgaven zeer intensief bezig met de wederopbouw en daarnaast was er een krachtige Belangenvereniging van Slachtoffers van de Voorwerkcramp en van getroffen ondernemers die ook hun eigen belangen hadden bij de wederopbouw. Dit betekende dat vanaf het begin de gelijkwaardige rol van partijen en de erkenning dat men elkaar nodig had groot was. De wederzijdse interacties, beïnvloeding en soms coalitievorming was van begin af aan hoog. Het merkwaardige deed zich daarbij voor dat al deze partijen bijzonder content waren met “het machtige Projectbureau wederopbouw”. Voor hen was de samenwerking intensiever, plezieriger, efficiënter en effectiever omdat i.p.v. met veel gemeentelijke onderdelen of rijkstaken, men nu te maken had met één gemandateerde partner, met wie het goed zaken doen was. Dit gold later ook toen met meerdere partijen aan het plan van de wederopbouw of aan deelplannen en voorzieningen werd gewerkt. Men diende hetzelfde doel en belangen vielen samen. Doordat verschillende disciplines in het projectbureau waren gebundeld, ontstonden er ook nieuwe interactiepatronen en werden “verschillende arena’s aan elkaar gekoppeld”. De integratie van verschillende belangen ging steeds verder en werd als het ware ook een zichzelf versterkend mechanisme. In de sociale wederopbouw bleek bijvoorbeeld dat enerzijds voor de traumaverwerking van mensen het belangrijk

was om eerst een aantal barrières fysiek op te heffen en positiever de participatie bij de planvorming helend kon zijn. Tegelijkertijd bleek dat bij de bouwprocessen tal van sociale en cohesiebevorderende activiteiten belangrijk waren. Commitment creëren ging vaak uit van het betrekken van mensen bij deelprocessen waar zij normaal gesproken vaak weinig invloed op konden uitoefenen. Voorbeeld architectenkeuze; platform, restwarmte.

Hoewel binnen het Projectbureau Wederopbouw veelvuldig werd gesproken over het meer inspelen op de markt e.d., is in organisatievorm nauwelijks sprake principe van het multicensisme. Zeker niet als je spreekt van het marktmechanisme van “laissez faire”. Integendeel, er werd getracht pro-actief in te spelen op de markt, de bedrijfsmakelaar die begin 2004 werd aangetrokken is daarvan een voorbeeld. Hij werd aangetrokken vanuit de goede netwerken die hij reeds bezat in kennisintensieve bedrijvigheid, teneinde als ambassadeur en makelaar de juiste bedrijven naar Roombeek te krijgen.

Al met al zou je bij het Projectbureau Wederopbouw misschien moeten spreken van een hybride model, waarbij unicentrisme en pluricentrisme gecombineerd zijn. Unicentristisch omdat alle bevoegdheden en middelen in één organisatie werden gebundeld, pluricentristisch omdat het projectbureau als netwerkorganisatie binnen de enschedese samenleving opereerde en er op uit was koppeling van alle actoren tot stand te brengen. Het is daarbij een interessante hypothese dat juist het mandateren ofwel sterker (unicentristischer) organiseren van de vele taken van de overheid hier een voorwaarde lijkt om in de samenwerking met andere partners in de stad effectiever te zijn.

Enkele illustraties daarvan die ik in de interviews tegenkwam :

Directeur van het informatie en adviescentrum voor slachtoffers: “Wanneer je met afstand kijkt naar de wederopbouw vind je volgens mij geen vergelijkbare projecten in Nederland waar met zoveel partijen om de tafel is gezeten.”

Directeur Woningbouwcorporatie: “Wij zijn goed geïnformeerd omdat we ook heel nauw betrokken zijn, daarnaast hebben we natuurlijk ook eigen mogelijkheden benut om intern naar onze medewerkers te communiceren. De clustering van één aparte organisatie heeft dus ook voordelen in de communicatie gehad”.

Controller PBW: “Het PBW heeft consequent de eigen lijn gevolgd en kon dat ook, omdat er niet zoveel rekening gehouden hoefde te worden met de bestaande gemeentelijke organisatie. Dat heeft her en der wel tot gemor geleid in de gemeentelijke organisatie. Als je naar de bestaande resultaten kijkt, dan is die aparte dienstvorm voor het PBW juist het grote voordeel geweest.

Directeur andere woningbouwcorporatie: “We hebben als corporatie ook als partij meegedacht hoe we de drie pijlers aan elkaar konden knopen, intern in onze eigen organisatie bedoel ik dan.”

3.4.4. Welke factoren zijn bepalend geweest bij de organisatie en aanpak

Hiermee is *deelprobleemstelling 2* aan de orde: *In hoeverre zijn de kenmerkende factoren van organiserend vermogen herkenbaar binnen de gekozen organisatie van de wederopbouw in Enschede?*

Daarbij wordt niet alleen 'sec' ingegaan op de toetsing van het model van Van den Berg e.a. Immers bij de hypothesen die aan het eind van hoofdstuk 2 zijn geformuleerd zijn nog enkele andere factoren toegevoegd.

Hypothese 2 luidt:

Het tussentijds resultaat is in hoge mate gerealiseerd door de wijze van organisatie en aanpak van de wederopbouw, te weten:

- Een aparte projectdienst met bevoegdheid en middelen en gelijkwaardig gepositioneerd t.o.v. het College en de Raad.
- Een projectdienst die voldoet aan de kenmerken van het model organiserend vermogen (vd Berg e.a.), dat beter voldoet aan de eisen van een dynamische en globaliserende samenleving.
- Een projectdienst die multidisciplinair en integraal werkt, waardoor wordt bevorderd: het verzoenen van doelen, het koppelen van activiteiten en arena's en het arrangeren van interacties in een breed veld van vele actoren (Teisman)
- Een projectdienst die inspringt op toevallige kansen en gebruikt maakt van momentum (Kingdon en policy-windows)

In het interview met de 28 respondenten gaat vraag 7 in op de verschillende aspecten. Vraag 4 gaat in op het multidiciplinaire karakter en integraal werken. Omdat verwacht werd dat het belang van integraliteit explicieter discussie zou opleveren is hieraan apart aandacht besteed, mede vanuit de verwachting dat dit als één van de belangrijkste succesfactoren naar voren zou komen. Om die reden is het ook niet in het analysekader opgenomen waarin de andere factoren aan bod komen. Dit onderdeel wordt dan ook apart hierna behandeld.

Intussen zijn we aangekomen bij *hypothese 3*:

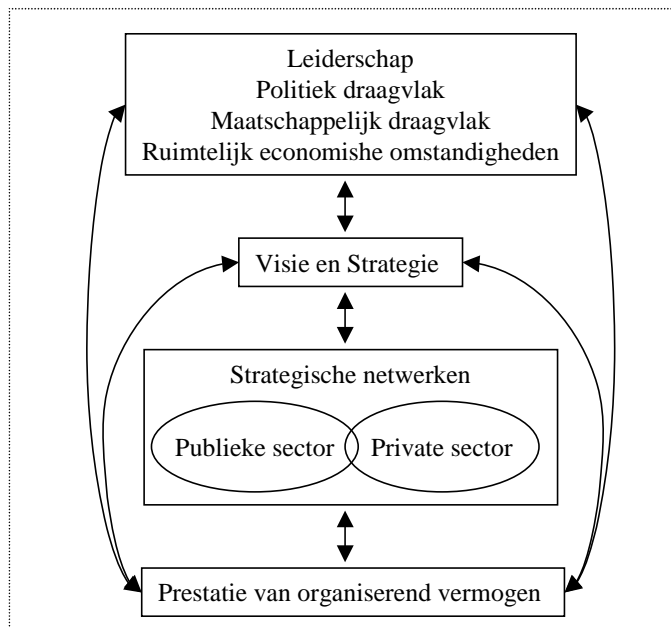
Het leiderschap in de dienst cq. het "entrepreneurschap" is te kenschetsen als doelgericht, inhoudelijk en betrokken. De samenwerking met andere partners wordt vanuit dezelfde doelgerichte, inhoudelijke en betrokken houding ingegeven.

In het interview is aan de respondenten gevraagd om bij de verschillende elementen die te onderscheiden zijn d.m.v. een cijfer aan te geven hoe goed/slecht de performance op dit onderdeel is geweest in relatie tot het bereikte resultaat.

Daarbij gaat het om:

a) de elementen uit het oorspronkelijk model van Van den Berg e.a.:

Fig. 2: organiserend vermogen:



b) Hieraan is het belangrijkste element van de theorie van Kingdon toegevoegd, namelijk in welke mate er (los van de vuurwerkcramp zelf) goed is ingespeeld op **toevallige gebeurtenissen** (eveneens d.m.v. een cijfer uit te drukken).

c) Tenslotte zijn nog twee andere vragen uit meegenomen, die te maken hebben met respectievelijk hypothese 2 a en hypothese 3 namelijk het belang van het beschikken over alle **bevoegdheden en middelen** en het belang van één **doelgerichte organisatie** .

De scores van de verschillende groepen betrokkenen op deze onderdelen zijn in onderstaand overzicht per deelelement aangegeven. De indeling van de subgroepen is weer hetzelfde als hierboven bij de beoordeling van het kwaliteitsniveau.

Twee kanttekeningen moeten worden gemaakt.

Er zijn twee respondenten die niet hebben geantwoord; één vind zichzelf te ver afstaan om cijfers te kunnen geven en één zou schriftelijk zijn cijfers doorgeven, maar heeft dit uiteindelijk toch niet gedaan omdat zijn mening eigenlijk al eerder uit het interview naar voren kwam (positief op bijna alles). Daarnaast zijn er twee respondenten die ook de cijfers schriftelijk hebben nagezonden. Echter deze hebben met name de interpretatie van de factor ruimtelijke en economische condities opgevat als de kwaliteit die bereikt is op dit vlak. Daarom is deze factor voor deze twee mensen niet meegenomen in onderstaande kolom-gemiddelden.

Schema: belang en zwaarte van verschillende elementen in de performance van het projectbureau wederopbouw

Totale performance PBW	Visie en strategie	Leiderschap Pol. Ambt.	Strategische netwerken	Pol.maatsch. draagvlak	Doelgerichte organisatie	Bevoegdheden en middelen	Ruimt.econ. condities	Toevallige kansen
Concern/bestuur	8 plus	8 8plus	6,5	8	8 min	8	8 plus	8 plus
De reguliere diensten	7	8	6,5	8,5	8,5	9 min	8,5	8,5
Medewerkers PBW	8 plus	8 8plus	7	8,5	8	8	9,5	8
De belangenverenigingen	8	8 8	8	8	7,5	8	8	Geen zicht
Samenwerkingspartners en maatsch.inst.	8	8 8min	7	7,5	8	8plus	8,5	8min

Totaal gemiddeld 8 - 8 7 8- 8 8+ 8,5 8

3.4.4.1. algemeen over de verschillende elementen

Allereerst valt op dat de genoemde elementen (zowel uit het model organiserend vermogen als de extra toegevoegde) blijkbaar allen een sterke rol hebben gespeeld. Zij zijn zonder meer herkenbaar voor de respondenten, relevant en scoren hoog.

Voor de analyse en uiteindelijke conclusies was het natuurlijk aardiger geweest als er meer differentiatie geweest zou zijn in de waardering van de verschillende kernelementen in het organiserend vermogen bij het PBW. Echter zowel tussen de kernelementen zelf als tussen de verschillende categorieën betrokkenen zit zeer weinig variatie. Daar komt bij dat ook de onderliggende cijfers (alvorens te middelen per categorie) zeer weinig verschillen. Van de 200 gegeven cijfers zijn de meest extremen een 10 (vier keer) en een 5 (één keer) of 6 (vijf keer). Daartussen zitten vele achten, zevens en negens met plussen en minnen.

Dit betekent voor de totale performance van het PBW en voor de afzonderlijke onderdelen dat men vindt dat er goed gepresteerd is. Bij verdere nuancering zien we dat als meest bepalende factor voor succes de ernstige "ruimtelijke en sociale condities" hierbij de doorslag hebben gegeven. Door vrijwel allen wordt de vuurwerkkramp genoemd waarbij enkelen de relatie leggen naar de slechte positie van Enschede daarvoor.

Als minst bepalende factor komt ook duidelijk naar voren de strategische netwerken. Daarbij zijn er veel respondenten die opmerkten dat dit a-priori voor de wederopbouwopgave minder noodzakelijk was (veel minder afhankelijk van andere partners gegeven de concentratie van macht en middelen bij het projectbureau). Anderen menen dat er (nog) meer uit te halen zou zijn als meer gebruik gemaakt zou zijn van strategische netwerken.

Als we deze elementen in volgorde zetten betekent het de volgende rangorde in de meest bepalende succesfactoren: (van meest naar minst belangrijk):

1. Ruimtelijke en economische conditie (sense of urgency)

2. Bevoegdheden en middelen
3. Doelgerichte organisatie; leiderschap en inspelen op toevallige kansen
4. Visie en strategie en politiek en maatschappelijk draagvlak
5. Strategische netwerken

Als we ook voor de subgroepen een dergelijk rangorde lijstje maken is de differentiatie nog minder. Hoewel hieraan niet teveel waarde gehecht mag worden (gezien de minieme verschillen) is het aardig om te kijken hoe de tevredenheid over de performance toch enigszins differentieert:

1. Medewerkers Projectbureau wederopbouw
2. Reguliere diensten
3. Belangengroepen
4. Concern en bestuur; samenwerkingspartners

Bij de toelichting van de referenten op hun score komt het volgende beeld naar voren.

Bij het benoemen van *leiderschap* komen vaak de publiek zichtbare personen in beeld. Het gaat hier wisselend om de directeur van het PBW, de stedenbouwkundige en de wethouder. Het varieert sterk wie als “de”leider wordt gezien. Nuanceringen bij het leiderschap worden het meest gemaakt t.a.v. de directeur. Meest genoemd is dat hij vooral een inhoudelijk leider is geweest, die te weinig aandacht aan zijn (interne) organisatie heeft besteed en er teveel zelf voor ging. Dit wordt zowel als kracht als als zwakheid benoemd. Toch erkennen met name de directeuren van de reguliere diensten dat deze opgave alleen kan worden geklaard met een sterke inhoudelijke manager. Blijkbaar hinkt men toch wat op twee benen, omdat tevens moet worden voldaan aan de meer generalistische managementprincipes. Deze opmerkingen komen vooral van binnen de gemeentelijke organisatie. Bij de maatschappelijke partners en belangenvertegenwoordigers wordt het inhoudelijk leiderschap op prijs gesteld. Overigens wordt hier vaker genoemd dat het hele team (of de procesmanagers en projectleiders) leiderschap vertoonden. Ook de directeur zelf noemt de mensen in de organisatie en hun (inhoudelijke) betrokkenheid en ondernemend gedrag de belangrijkste kracht. Over politiek leiderschap van de wethouder wordt in het eerder genoemde artikel “Participation, Leadership and Urban Sustainability” gezegd dat de leiderschapsstijl van de wethouder wordt gekarakteriseerd als visionair en consensus-faciliterend. Zijn stijl is minder zichtbaar maar dit wordt ook gezien als gevolg van het soepel lopende proces.

Een aantal citaten uit de interviews:

- o (De externe directeur) had ook een coachopdracht naar de organisatie...soms heeft hij het toch teveel bij zichzelf gehouden i.p.v. anderen het vertrouwen te geven”of te werken aan de kennisoverdracht
- o we hebben een goed team mensen gehad, dat ook in de samenwerking de rug recht heeft gehouden zowel ambtelijk als bestuurlijk
- o de macht van het Managementteam was anders dan bij onze dienst; er werd te weinig gedelegeerd
- o de succesfactor was een sterk betrokken inhoudelijk manager
- o het MT kwam wekelijks bij elkaar en nam daardoor snel beslissingen

Ook over *politiek en maatschappelijk draagvlak* zijn veel zaken gezegd. Daarbij wisselt ook de inschatting over wat het zwaarst aan de orde is. ‘Het erdoor krijgen bij de politiek’ wordt vaker genoemd door de externe partners; vanuit bestuurlijke kant wordt daarentegen geconstateerd dat het politiek draagvlak

makkelijker was, omdat iedereen dit belangrijk vond en er ook geen kwestie van wilde maken. Tegelijkertijd zijn er wel een paar forse discussiepunten geweest rond de eerste grondexploitatie (met nog een negatief saldo), de economische profilering als kenniswijk, het (betaalde) parkeren en het cultuurcluster (invulling met huidige partijen of totaal nieuwe concept). Het maatschappelijk draagvlak wordt door iedereen het belangrijkste gevonden. Het wordt als zeer moeilijke opgave gezien vanwege de traumatische achtergrond en het gebrek aan vertrouwen in de overheid. Ook het geleidelijk aan invoeren van de hogere ambitie voor de wijk is een mogelijke valkuil.

Enkele citaten uit de interviews:

- o Het gaat om de getroffen mensen, die zijn bij het PBW altijd in zicht geweest
- o Je moet ook later in het proces het leed dat er nog steeds is, niet verdoezelen
- o Het politieke draagvlak op dit moment is groter dan het maatschappelijke
- o Je hebt te maken met mensen die bijzonder kwetsbaar zijn. Het kleinste vonkje en er ontploft van alles bij deze mensen (2^e lijnshulpverlener)
- o Maatschappelijk draagvlak in eerste maanden moeilijk, maar is geleidelijk steeds groter geworden
- o Maatschappelijk en politiek draagvlak is prima gegaan, maar politiek zal dit wel geleidelijk wegebben
- o Bij bezoek van Balkenende zag je dat mensen die twee jaar geleden nog zwaar slachtoffer waren nu veel binding met wijk hebben en alleen nog maar positief en trots zijn
- o Als conclusie kan voor de tweede probleemstelling ruimschoots geconstateerd worden dat het begrippenkader van zowel van de Berg e.a., van Kingdon, alsook de eigen hypothese (2 a) sterk bevestigd worden.

3.4.4.2 Nut en noodzaak van een zelfstandige integraal werkende multidisciplinaire dienst

In de vijfde probleemstelling is de vraag aan de orde of de organisatievorm van de wederopbouw en de daarin ontwikkelde integrale aanpak past bij de nieuwe rol van de (gemeentelijke) overheid in de kenniseconomie. Voor een deel is deze vraag al beantwoord nl. in welke mate (met welk cijfer) het belang van een eigen dienst met bevoegdheid en middelen van belang geacht werd. Over het multidisciplinaire en integrale karakter van deze dienst is ook nog een aparte vraag gesteld.

In de interviews is deze vraagstelling dicht bij de situatie van de wederopbouw gehouden en als volgt geoperationaliseerd:

“In de organisatie is gekozen voor een aparte (tijdelijke) dienst, waarbinnen de drie pijlers uit het grote stedenbeleid zijn opgenomen en samen met de financiële en juridische controle als MT hebben geopereerd met 1 eindverantwoordelijk directeur.

Wat heeft u hiervan gemerkt als positieve en negatieve leerpunten?”

Aanleiding voor de integrale eigenstandige dienst:

Allereerst valt op, dat iedereen het terecht vond dat voor de aanpak van de wederopbouw een zelfstandige dienst met drie pijlers werd ingesteld. Ook alle medewerkers/directeuren vanuit de gemeente zelf vonden het een goede zaak. De voormalig directeur van het Informatie-en adviescentrum (eveneens een tijdelijke toen al opgeheven dienst die als frontoffice voor alle slachtoffers fungeerde) noemt als enige dat zij graag had gezien dat er één grote

zelfstandige dienst was gekomen, waarbij én de materiele schadeafwikkeling, én de psycho-sociale nazorg én de hele wederopbouw onder één directeur samen waren gevoegd.

Als redenen voor de zelfstandige dienst wederopbouw geven de respondenten aan:

- o de bureaucratie van de bestaande gemeentelijke organisatie

Een groot aantal respondenten vindt het onvermogen van de reguliere gemeentelijke organisatie om complexe problemen aan te pakken de belangrijkste reden. Genoemd worden elementen van teveel schijven, veel te veel regels en procedures die voorop staan, onderlinge competentiestrijd, stroperigheid, afschuifgedrag, te log, te langzaam, inflexibel, gelaagd etc.

- o Daaraan gekoppeld heeft men bij een kleine zelfstandige integrale dienst de volgende annotaties: slagvaardig, snel, betrokken, doelgericht, flexibel etc.

- o kwaliteit, inhoud, vernieuwing

Veel respondenten noemen de noodzaak van brede inhoudelijke expertise bij deze complexe opgave. Daarbij wordt onderstreept dat de complexiteit en brede scope van de problematiek vraagt om meerdere disciplines uit de gemeentelijke organisatie te halen en onder 1 directeur te zetten. Ook deze directeur moet inhoudelijke kwaliteit hebben. Daarbij is de aanpak nieuw, niemand weet nog hoe dit moet, hoge kwaliteit moet mede van buiten komen ("de beste van het land"). Het bijeen brengen van verschillende disciplines bevordert innovatie.

- o focus en inhoud

Een derde type overwegingen (meestal van uit de reguliere diensten) betreft het belang van een organisatie die zich langdurig op één doel kan richten. Ook hier wordt het belang van inhoudelijk management onderstreept.

- o overig

Enkele respondent vindt de communicatie van en met één dienst duidelijker. Daarbij is het integraal werken van belang; je hoeft nu niet bij alle "kokers" apart te shoppen, mensen weten breder wat er speelt. Enkele anderen benadrukken dat het Grote StedenBeleid de inspiratie was om de drie pijlers dicht bijeen te zetten en een aantal mensen noemt dat het nog veel te lang geduurd heeft voordat deze zelfstandige organisatie van start ging.

3.4.4.3 Positieve en negatieve leerpunten

In de positieve leerpunten wordt enerzijds in algemene zin het voordeel van een zelfstandige dienst genoemd, anderzijds veelvuldig de integrale aanpak van de drie pijlers, sociaal, fysiek en economisch.

In algemene zin wordt opgemerkt dat zichtbaar en merkbaar was, dat het PBW los van de gemeente opereerde. Voor een enkeling was het zelfs in het begin zo, dat niet duidelijk was dat het een onderdeel van de gemeente was. Eén van de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties merkt hierover op, dat het PBW het gemeentebestuur uit de wind heeft gehouden, door zo direct en voortvarend aan de slag te gaan met veel participatie van getroffenen.

Het PBW was transparant, je wist bij wie je moest zijn en niemand kon zich verschuilen achter zinnetje "Hier ga ik niet over". Het PBW was verder laagdrempelig, je kon er altijd binnenlopen. Iedereen was bereikbaar. (F.G. dit was vooral de eerste anderhalf jaar, later werd dit iets meer gereguleerd, omdat dit een zeer zware wissel trok op medewerkers). Er kwam snel antwoord op vragen of het antwoord was helder en direct waarom iets niet kon. Mensen die er werkten waren betrokken, van receptioniste tot de directeur. Men wist van elkaar wat er speelde. Vooral de betrokkenheid (soms bevlogenheid) van mensen

wordt door iedereen als sterk punt genoemd, bij de belangenverenigingen, bij de partners, bij de gemeente en bij het gemeentebestuur. Het betekende dat iedereen zich tot het uiterste inspande om resultaten te bereiken. Datzelfde gold overigens ook voor de overige partners, de gezamenlijke houding was dat er "geen nee verkocht kon worden" (directeur woningbouwcorporatie). Er was inspiratie voelbaar (medewerker Stedelijk Wonen). Doordat het Projectbureau ook letterlijk in de wijk zat, was er goed zicht op het veld. Het onderwijs merkte bijvoorbeeld goed dat de contacten over de brede schoolontwikkeling (die al dateerde van voor de ramp) enorm verbeterden. Het contact met de mensen van het Projectbureau liep directer en frequenter, er werd beter samengewerkt.

Een ander vaak genoemd punt is dat er kwaliteit en professionaliteit in de organisatie was. In het begin ook zeer bewust ingebracht om op een aantal onderdelen zware mensen extern in te huren. Maar ook later (toen veel externen weg waren) bleef de kwaliteit opvallen. Enkele mensen noemen expliciet dat dit een belangrijk leerpunt is voor het toekomstig werken: Als je mensen opnieuw op een doelgerichte klus organiseert, creëer je nieuw elan en bevorder je innovatie doordat men in nieuwe constellaties weer met nieuwe oplossingen komt.

De bundeling van de sociale , fysieke en economische expertise in één dienst wordt ook als positief ervaren. Als dit projectmatig was georganiseerd onder verantwoordelijkheid van de respectievelijke diensten, was de verkokering gebleven. Je leert dan nooit elkaars taal spreken en ook niet vanuit één gemeenschappelijk doel te kijken en handelen. De opgave was breed en de afweging moest dus ook breed gebeuren. Door 1 directeur en 1 begroting was de integratie makkelijker. Er zijn vele voorbeelden genoemd hoe de resultaten in de wijk zijn verbeterd als gevolg van deze integrale aanpak (de totstandkoming, de kwaliteit en de snelheid van zowel het voorzieningencluster, het cultuurcluster en het zorgcluster wordt als onmogelijk gezien als er alleen een fysieke pijler was geweest). De grote betrokkenheid van de getroffen en de planvorming en de zorgvuldigheid waarmee rekening gehouden werd met de verwerking van getroffen wordt ook genoemd. De bredere doelen kunnen vanuit een dergelijke opzet beter worden bereikt, zoals bijvoorbeeld het herstel van vertrouwen tussen burgers en het gemeentebestuur.

Door verschillende mensen wordt genoemd dat de integratie tussen deze drie disciplines c.q. pijlers niet vanzelf gaat. In het begin zetten de pijlers zich ook wel tegen elkaar af en werd er stevig in het managementteam gediscussieerd. Dit komt deels doordat de sociale pijler niet alleen meedeed in de opbouw van de nieuwe wijk, maar ook een belangrijke opgave had in de hele stad, waar alle getroffen her en der verspreid waren terecht gekomen. Hun doelgroep was dus ook buiten de wijk aanwezig en vergde een heel ander soort maatregelen., Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat "wrijving glans geeft" (staffunctionaris PBW en MT-lid). Vooral in de tweede helft van het projectbureau toen veel getroffen terugkeerden ontstonden er allerlei gezamenlijke activiteiten tussen de sociale en fysieke pijler. De economische pijler kende veel personele wisselingen waardoor de gemeenschappelijke situatie hier wat moeilijker te bereiken was. Bovendien bleek de reguliere afdeling EZ binnen de gemeente inhoudelijk niet altijd eens te zijn met de lijn van het projectbureau waardoor met en rond de economische pijler niet altijd de vanzelfsprekende samenwerking ontstond als met de andere pijlers.

Dat brengt ook de negatieve leerpunten wat dicht bij.

In algemene zin is opgemerkt dat voor dit soort complexe projecten er te weinig kwaliteit aanwezig is binnen de bestaande diensten. Inhuur van externen betekent dat kwaliteit van buiten gehaald moet worden, wat slechts in beperkte

mate achterblijft in de gemeente. Hetzelfde geldt voor de overdracht naar de diensten na afloop van de zelfstandige dienst. Hier moet explicieter aandacht aangegeven worden. De diensten hebben zich niet altijd betrokken gevoeld bij de wederopbouw. Zoals door twee medewerkers van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer werd gesteld: "Af en toe werd je aangesproken door het PBW, maar in de tussentijd hoorde je dan niets meer". Daar waar wel intensiever werd samengewerkt (bijvoorbeeld bij de Task-force eigenaar bewoners, het ontwerpen van de buitenruimte) ontstaat weer een gemeenschappelijk gevoel. Tegelijk noemen deze medewerkers het bijna ook onmogelijk om een aantal jaren lang met een dergelijke intensiteit samen te werken, dat kan wel even, maar niet structureel. Ook anderen constateren dat er soms sprake is van jaloezie vanuit de gemeentelijk organisatie. In grote bureaucratieën geldt sterk dat het "not invented here" ook parten speelt als er toch medewerking op onderdelen nodig is. Vanuit de diensten wordt daarnaast genoemd dat het gevaarlijk kan zijn als één of twee bevlogen medewerkers uit het PBW in hun eentje op de loop gaan met een fantastisch idee, wat misschien op termijn voor grote exploitatierisico's kan leiden (Voorbeeld het binnenhalen van het Jan Cremer instituut).

Concluderend zou je uit deze voorbeelden kunnen stellen 'elk voordeel heb z'n nadeel'. Toch blijven ook de gemeentelijke respondenten per saldo positief.

De negatieve punten zijn uitsluitend afkomstig uit de reguliere gemeentelijke diensten en dan nog met name uit de fysieke en economische hoek. Belanghebbenden, samenwerkingspartners en vertegenwoordigers van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zien vooral de voordelen. (F.G. overigens was de samenwerking met deze dienst inhoudelijk en qua afstemmingskaders anders).

3.5 Aanbevelingen voor andere situaties en steden

In het algemeen kan gesteld worden dat de respondenten die afkomstig zijn van gemeentelijke diensten en het concern een zelfstandige dienst eerder als uitzondering dan als regel zien.

De gemeentelijke medewerkers van het PBW, het raadslid en de externe partners en belangenverenigingen zien veel vaker mogelijkheden en bevelen dit vaker aan zowel binnen Enschede als naar andere steden.

- rampen/ exogene urgente gebeurtenis

In algemene termen is ieder het erover eens dat je vooral met een exogene urgente gebeurtenis of ramp (die overigens niet zo ernstig hoeft te zijn als in Enschede) een eigen dienst met menskracht, middelen en sterke positie de beste garantie voor resultaat geeft. De reguliere organisaties zijn niet in staat om al het werk uit hun handen te laten vallen om dit aan te pakken. Het directe handelen en het inzetten van een breed aantal maatregelen die dienstoverstijgend zijn kan bij echt ernstige gebeurtenissen ook met een projectorganisatie niet worden opgelost. Ook deze is teveel tijd kwijt aan bestaande regels en besluitvormingsprocedures, afwegingskaders voor middelen, competentiekwesties etc.

Welke disciplines er vervolgens bij elkaar gebracht moeten worden hangt sterk af van de zaak die aan de orde is. Een milieu- of natuurramp heeft andere disciplines nodig dan een stad waar mensen zwaar getroffen zijn. Overigens vinden een aantal respondenten dat een ramp ook economisch kan zijn, zoals bijvoorbeeld in het verleden het geval was in Enschede toen de textiefabrieken tegelijk dicht gingen of Eindhoven dat enige jaren geleden zijn hoofdkwartier

Philips zag vertrekken naar Amsterdam. Kern van een zelfstandige gemeentelijke organisatie moet zijn "onafhankelijk t.o.v. de bestaande diensten, een directe lijn naar het College, alle benodigde disciplines bij elkaar, eigen middelen en bij voorkeur een externe sterke inhoudelijke directeur met (landelijk gezag".

- grote meerjarige complexe projecten

De tweede algemene omschrijving betreft de grote complexe projecten in het algemeen die een meerjarenaanpak hebben. Dit kunnen de "extra"projecten zijn waar het gewone apparaat kwantitatief of kwalitatief niet voor is toegerust (bijvoorbeeld Leidse Rijn of Arnhem Centraal.). Daarnaast kunnen sommige projecten politiek een dermate grote urgentie hebben dat dit ook een aparte integrale dienst vergt. Een voorbeeld dat door het raadslid wordt genoemd is de jongerenproblematiek / uitval in het onderwijs. Het hoeft niet altijd fysiek te zijn.

Het kan ook altijd alleen maar met een zeer beperkt aantal urgente prioriteiten. Het helpt ook focussen wat er echt belangrijk is in een stad. Concentratie van alle middelen en concentratie van de benodigde medewerkers (niet alleen op inhoud maar ook op stijl geselecteerd) is noodzakelijk.

"Zoek de juiste mensen bij het te bereiken doel"(raadslid). Een aantal respondenten (vanuit de reguliere diensten) is van mening dat dit ook vanuit een projectorganisatie kan, mits het gemeentelijk apparaat hier echt voor kiest.

- concrete situaties

Er worden vaak concrete situaties genoemd waarbij een tijdelijke multidisciplinaire dienst wordt aanbevolen. Veel respondenten noemen stedelijke vernieuwingsprojecten, herstructureringswijken, transformatieprocessen. Met name de woningcorporaties hebben een grote voorkeur om in de meest complexe wijken met een aparte gemeentelijke multidisciplinaire dienst te werken (in Enschede bijvoorbeeld Eschmarke, Laares, Pathmos). Zij zien het voordeel om met één organisatie zaken te doen en de brede deskundigheid (sociaal, fysiek en economisch) als belangrijkste factoren. (F.G. opvallend is overigens dat er niet voor een totale p.p.s. organisatie gepleit wordt). Ook vanuit het welzijnswerk en een flink aantal anderen wordt hiervoor gepleit.

Daarnaast worden er verschillende andere projecten genoemd. Verrassend is bijvoorbeeld de aanpak van de openbare ruimte die door één van de respondenten wordt aangegeven als bij uitstek interessant om vanuit één multidisciplinaire dienst te ontwikkelen met sociaal, fysiek en economische deskundigheid. Daarnaast worden projecten met naam genoemd, zoals bijvoorbeeld de Zuid-as, Leidse Rijn, Arnhem-Centraal Hoog Catherijne .

Concluderend kan worden gesteld dat alle referenten een aparte dienst met multidisciplinaire samenstelling bij een ramp of complexe situatie een belangwekkende optie vinden. Duidelijk is voorts, dat de gemeente Enschede zelf hier spaarzaam mee om wil gaan en het alleen in bijzondere situaties van urgentie wil toepassen. Externe partners concluderen dat het veel vaker toegepast zou kunnen worden en noemen gebiedsontwikkeling als één van de opgaven waar dit vaker zou moeten gebeuren.

Bij nadere vraagstelling worden overigens wel buiten een ramp voorbeelden genoemd van grote complexe projecten die niet meer door een bureaucratische overheid kunnen worden toegepast. Het projectmatig werken (zonder zelfstandige dienst) wordt vanuit de gemeente als goed alternatief gezien.

De vraag of deze organisatievorm bij de nieuwe rol van de overheid past, leent zich voor wat verdere beschouwing en komt daarmee terug in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4. Synthese en discussie

4.1 Inleiding

Na de verhandeling over diverse theorieën en het onderzoek naar de ervaringen in Enschede is het van belang de grote lijnen weer op te pakken. In dit hoofdstuk gaat het nu om de vraag of de probleemstellingen en hypothese volledig kunnen worden beantwoord resp. bevestigd. Waar zitten nog mitsen en maren. Waar zijn nog nieuwe inzichten ontstaan?

Verder wil ik ingaan op de - weliswaar niet expliciet gestelde- vraag, of bij nadere beschouwing van de theoretische kaders toch nog beter had kunnen worden gepresteerd door het PBW.

Tenslotte ga ik in op de vraag van overdraagbaarheid van de gekozen organisatie en aanpak van de wederopbouw naar andere steden of regio's.

4.2 de probleemstellingen en hypothesen

4.2.1. vraagstelling

Voordat ik inga op de eerdere analyses vind ik het van belang de probleemstelling en mijn hypothesen te recapituleren.

De algemene vraagstelling was in welke mate organisatie en aanpak bij hebben gedragen aan de na vier jaar bereikte resultaten, en of dit type organisatie overdraagbaar is naar andere steden in hun overgangsproces naar het tijdperk van de kenniseconomie. In dat kader is naar literatuur onderzocht over organiserend vermogen, complexe besluitvorming en procesmanagement. Verder is de toepasbaarheid van die begrippen onderzocht en is weergegeven welke resultaten geboekt zijn, en hoe de kwaliteit beoordeeld is. Daarbij kwam aan de orde of de effecten alleen op wijkniveau waarneembaar zijn of ook stedelijk en regionaal. Tenslotte was de vraag of de gekozen organisatievorm past bij de nieuwe gemeentelijke overheid in een kenniseconomie.

De hypothesen waren (zie voor de letterlijke tekst hoofdstuk 2):

1. Halverwege het wederopbouwproces is sprake van een integrale kwaliteit, niet alleen in fysiek, sociaal en economisch opzicht, maar met uitstraling boven de wijk, en met betekenis voor getroffen en.
2. Organisatie en werkwijze hebben bijgedragen aan de tussentijdse resultaten, te weten:
 - een projectdienst op afstand, met directe lijnen naar het college en de gemeenteraad ;
 - een projectdienst die voldoet aan de typering die passen bij organiserend vermogen
 - een projectdienst die multidisciplinair en integraal werkt
 - een projectdienst, die inspringt op toevallige kansen, en momentum weet te hanteren.
3. Het leiderschap is als doelgericht, inhoudelijk en betrokken en gedraagt zich als entrepreneur.
4. De wederopbouw en de Projectdienst hebben bijgedragen aan de overgang van Enschede naar de kenniseconomie, gezien vanuit de positie van de stad als "techtotown in transition".

De deelprobleemstellingen zijn in hoofdstuk 3 aan de orde geweest. Daarbij is vooral de kwaliteit en de uitstraling naar de hele stad aan bod geweest. De conclusie luidde dat er sprake is van integrale kwaliteit en bovenwijkse resultaten. Daarmee is hypothese 1 bevestigd. In 4.3 zal ik nog wel aan de orde stellen of meer kwaliteit had kunnen worden bereikt.

In het vervolg van 4.2. wil ik ingaan op de resterende thema's, nl.

- doelgericht, inhoudelijk en betrokken leiderschap
- een aparte dienst: past dit bij de kenniseconomie
- integraal en multidisciplinair
- toepasbaarheid voor andere steden

4.2.2. Leiderschap, met of zonder?

In de derde hypothese veronderstel ik dat de verschillende sleutelpersonen in de projectdienst in het proces managementgedrag vertonen dat doelgericht, inhoudelijk en betrokken is. Doelgerichtheid en inhoudelijkheid komen voort uit de literatuur van hoofdstuk 2 (v.d. Berg, Kingdon en Teisman).

Vanuit de theoretische kaders wordt gesteld dat een doelgerichte organisatie in algemene zin belangrijk is bij stedelijke ontwikkeling. Immers de kern voor zowel van den Berg als Teisman is dat alle partners hun gemeenschappelijk belang onderkennen als voorwaarde is voor effectief stedelijk management. De (gemeentelijke) overheid in haar huidige organisatievorm kent vele doelen en belangen, die soms intern tegenstrijdig zijn.

Zoals door een van de directeuren van de reguliere diensten terecht werd aangegeven, is het vanuit een dienst niet mogelijk om je uitsluitend te richten op één doel. Laat staan vanuit meerdere diensten tegelijk. Er zijn teveel doelen en resultaten van verschillend karakter die naast elkaar bereikt moeten worden. Het focussen op 1 doel is wellicht heel tijdelijk even mogelijk, maar zeker niet bij een meerjarig proces. Dit geldt in feite voor alle gemeentelijke (en overheids-) organisaties in Nederland. Vandaar dat gebiedsontwikkelingen of stedelijke vernieuwingsprocessen zo langdurig zijn.

Mijn conclusie luidt, dat de kwaliteit en snelheid van de wederopbouw, in combinatie met de theorieën over organiserend vermogen maken het aannemelijk, dat doelgericht leiderschap een factor van belang is geweest. Er is geen reden om aan te nemen, dat deze factor alleen in de enschedese situatie van belang is.

Om te weten hoe en wat je aan doelen, belangen en oplossingen je aan elkaar kunt koppelen, dien je als leider, entrepreneur of procesmanager zelf goed de inhoud te kennen. Het gaat hierbij uiteraard niet om details, maar om het zien van de kansen en om de overtuigingskracht om ieder uit zijn/haar belang te kunnen aanspreken. Kijkend naar de interviews wordt dit ook door verschillende partijen benoemd: Een directeur van een gemeentelijke dienst pleit voor een inhoudelijk directeur; de samenwerkingspartners waarderen de inhoudelijkheid van de professionals; de gemeentesecretaris haalt de inhoudelijk beste vakmensen aan boord van externe bureaus en het valt het raadslid op, dat ook de 'gemeentelijke' mensen in het PBW heel ander, ondernemend gedrag vertonen t.o.v. hun collega's in de diensten en t.o.v. hun vroegere functies.

Conclusie: inhoudelijke kennis van de leiding wordt door betrokkenen als succesfactor gezien.

Betrokkenheid is als zodanig een wat moeilijk toetsbare variabele. In de theorie wordt er ook niet over gesproken. Er is in het onderzoek niet apart naar gevraagd. Bijzonder is echter dat in het onderzoek dit bij allerlei vragen toch regelmatig in één adem werd genoemd als kenmerk van de werkwijze binnen het projectbureau. Daarom gaan we er hier vanuit dat deze factor toch van belang is. Het zou te maken kunnen hebben met een bovengemiddelde binding op het project, waardoor er bij betrokkenen meer dan gewoon alertheid getoond wordt op de relevante ontwikkelingen.

Conclusie: omdat in dit onderzoek hier geen verdere operationalisering aan is gegeven, kan deze hypothese slechts bevestigd worden voor de succesfactor van doelgericht en inhoudelijk leiderschap. Omdat het onderdeel betrokkenheid wel veel genoemd is in de antwoorden, is het interessant om wellicht in latere studies te bezien of deze variabele nader te operationaliseren is en wellicht extra betekenis toevoegt aan leiderschap.

4.2.3. een aparte dienst met bevoegdheid en middelen: past dit bij de kenniseconomie?

Je zou kunnen stellen dat twee van de door mij toegevoegde factoren in het onderzoek als verbijzondering kunnen worden gezien van het model van Van den Berg (toevallige kansen en doelgerichte organisatie). Dit geldt veel minder voor het element "concentratie van bevoegdheid en middelen". In het analysekader is dit eigenlijk een vreemde eend in de bijt.

In onze enschedese wederopbouwcasus scoort dit element bijna het hoogst. Dit betekent dat veel waarde wordt gehecht aan "1 organisatie met bevoegdheid en middelen" als kritische succesfactor.

Het is de vraag of aparte bevoegdheden en middelen passen bij de overige elementen van het model organiserend vermogen. Evenmin lijkt het te passen bij Kingdon en Teisman. Het lijkt een archaïsch overblijfsel dat meer passend is bij vroegere ontwikkelingsfasen in de bestuurskunde. Daarmee komt het ook weer dicht bij de (ogenschijnlijke) tegenstrijdigheid die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam in het analysekader van Teisman. Het gekozen model van het PBW lijkt een hybride model waarbij het "oude" unicentrisme en het "nieuwe" pluricentrisme tot een succesvolle organisatie gecombineerd werden.

Je zou kunnen stellen dat het element "inspringen op toevallige kansen" en het element "een organisatie met bevoegdheden en middelen" eveneens elkaars tegenpool zijn. Beiden scoren in de interviews hoog als het gaat om de succesfactoren van de wederopbouw. Daarmee dringt de vraag zich op of wellicht de organisatievorm van het projectbureau wederopbouw niet te kwalificeren is als behorend bij een overgangperiode in onze huidige samenleving. Op weg naar een kenniseconomie en zoekend naar juiste sturings- dan wel beïnvloedingsvormen, werkt dit hybride model misschien wel heel goed in die situaties waarbij het merendeel van de overheidsorganisaties nog tot het unicentrisme behoren, terwijl steeds vaker blijkt dat dat niet werkt. Tegelijkertijd zijn de echte pluricentristische modellen nog geen gemeengoed. Mogelijk is het PBW te duiden als een overgangsvorm waarbij het *voor dit moment* het beste van twee werelden gekoppeld is. Op basis hiervan zou het een interessante toevoeging kunnen betekenen bij vervolgstudies over (overheids-)organisatievormen in de kenniseconomie, om na te gaan of een hybride organisatievorm zoals een zelfstandige projectdienst met bevoegdheid en middelen (t.o.v. de reguliere overheidsdiensten) bijdraagt aan betere interactieve samenwerking in het stedelijk netwerk. Daarmee zou het een goede

overgangsvorm kunnen zijn op weg naar de ideale organisatie van de overheid in een kenniseconomie.

Voor de enschedese situatie bij de wederopbouw is de conclusie uit zowel de bestudering van het materiaal en de interviews, dat de keuze voor een organisatievorm van het PBW als één zelfstandige dienst met bevoegdheid en middelen waarschijnlijk optimaal is geweest. Het past in Enschede misschien ook wel goed bij de huidige stand in de kenniseconomie, door Van Winden e.a. getypeerd als “techartown in transition”.

4.2.4 Integraal en multidisciplinair

Met betrekking tot deze factor is een aparte vraag opgenomen in het onderzoek. Hoewel niet uitdrukkelijk in de hypothesen is aangegeven, was bij de start van het onderzoek toch de verwachting dat dit een kritische succesvolle factor is geweest bij het bereikte tussenresultaat.

Het wordt ook wel door de respondenten als belangrijk gezien, maar niet aangemerkt als de allerbelangrijkste factor. Achteraf bezien is dit ook niet af te meten aangezien er niet is gevraagd om een cijfer aan deze factor mee te geven, waardoor vergelijking met andere factoren niet mogelijk is.

Toch blijft deze factor een interessante. Uit het onderzoek blijkt dat iedereen dit onderkent als belangrijk. Overigens is er vanuit één respondent de opmerking dat integraliteit wel belangrijk is, maar dat de inhoud van de samenvoeging “sociaal”, “fysiek” en “economisch” per keer kan veranderen afhankelijk van de aard van de opgave.

Daarnaast geeft met name het theoretisch kader van Teisman aan dat de hoeveelheid interacties en de verknoppingen tussen doelen en actoren in een complexe samenleving van belang is voor de effectiviteit.

In dat verband zijn zowel in het onderzoek als in het overig bronnenmateriaal veel voorbeelden dat voorheen gescheiden netwerken zich nu beter hebben gemengd. Met name op het snijvlak sociaal en fysiek deden zich veel kansen voor. In dit bijzondere geval kwam daar nog bij de kans om d.m.v. de wederopbouw de getroffen en nog te helpen weer greep op de toekomst en daarmee op hun eigen leven te krijgen. Het aantal innovaties is mogelijk ook hiermee vergroot, hoewel directe causale verbanden hier niet onderzocht zijn.

4.3. waren betere resultaten bij de wederopbouw mogelijk?

Hoewel dit niet als expliciete vraag is meegenomen lijkt het mij op zijn plaats om toch nog even terug te kijken naar de bereikte resultaten medio 2004 bij de wederopbouw en deze te confronteren met de theoretische kaders. Eerder concludeerde ik dat er van een goed resultaat gesproken kan worden, en dat de theoretische modellen en begrippen zeer herkenbaar waren geweest in de aanpak. Toch is dit misschien wat te makkelijk. Was het niet juist mogelijk geweest tot beter resultaat te komen als de theorie beter was toegepast?

We hebben gezien dat er voor wat betreft de tussentijdse resultaten twijfels liggen bij vooral de economische wederopbouw. Hier moet het nog echt tot een doorbraak komen. Er wordt verschillend gedacht over of het omslagpunt al wel of niet is bereikt. Hoewel hierin uiteraard ook de economische teruggang een rol speelt (vanaf 2001), was het wellicht toch mogelijk geweest hierin beter resultaat te boeken.

Kijkend naar het model van Van de Berg over het organiserend vermogen zijn er op twee elementen kritische kanttekeningen te plaatsen.

Het eerste betreft de strategie en het draagvlak voor de economische wederopbouw. De strategie is halverwege het proces gewijzigd. In het oorspronkelijke convenant werd afgesproken dat de voormalige ondernemers uit Roombeek terug zouden moeten komen in het nieuwe Roombeek. Dit waren vooral de wat "marginale" ondernemers, die met goedkope huren het hoofd boven water konden houden en ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, die behoefte hadden aan eenvoudige bedrijfshallen. Na de commissie Meijer werd halverwege 2002 de koers verlegd naar nieuwe bedrijvigheid en de kenniseconomie. Toen er sprake was van een bijstelling van de strategie op het economische onderdeel ontstonden hierover verschillen van inzicht met de voormalige ondernemers en met de afdeling Economische Zaken van de gemeente.

Al met al kan voor de economische wederopbouw gesteld worden dat ondanks de economische teruggang er een nog beter resultaat had kunnen liggen.

Een tweede kanttekening betreft het gebruik van strategische netwerken. Dit werd over de volle breedte weliswaar als ruim voldoende getypeerd, maar niet zoals bij de andere onderdelen "goed". Ook dit kan rechtstreeks de oorzaak zijn van het achterblijven van de resultaten van de kenniseconomie. Overigens valt de vergelijking van de activiteiten die door het PBW werden ingezet sterk samen met de aanbevelingen die door Van Winden en Van den Berg worden gedaan over stimulering van kennisactiviteiten in "technotowns in transition".

Daarbij hoorden wel degelijk het pro-actief benaderen en samenwerken met belangrijke instituten als de universiteit, de hogeschool en kunstacademie en het Telematica Instituut dat op een gegeven moment op het punt stond om naar Amsterdam te vertrekken. Met name het aantrekken van allerlei kennisintensieve en innovatieve bedrijfjes en starters rond het Telematica instituut is daarvan een goed voorbeeld. De factor van de strategische netwerken is dus op z'n minst op dit onderdeel geen zware gemiste kans geweest. Mogelijk zijn wel de contacten te incidenteel geweest en onvoldoende vanuit de bestuurlijke kant ingezet (bijvoorbeeld had de wethouder economische zaken dit kunnen versterken).

Als laatste element in de discussie over mogelijk betere resultaten wijs ik de wisselingen in het personeel van de economische pijler (hetgeen overigens ook met de inhoudelijke discussie te maken had), waardoor ook het inhoudelijk leiderschap op deze pijler te veel versnipperde.

Overall kan gesteld worden dat het minder presteren op het gewenste economische resultaat direct verwijst naar elementen uit het theoretisch kader over organiserend vermogen van Van den Berg e.a.. Met name op het punt van de visieontwikkeling, het maatschappelijk en politiek draagvlak en het ontbreken van bestuurlijke inzet op dit terrein in strategische netwerken zijn hier de oorzaak. Omdat de kiem wel is gelegd en er intussen medio 2004 heel veel andere voorwaarden in de wijk zijn gecreëerd die stimulerend zijn voor de kenniseconomie, is ligt het minder presteren op dit onderdeel m.i. echter eerder in het wat langzamer op gang komen dan in het uiteindelijk eindresultaat. Pas bij vervolgonderzoek in bijvoorbeeld 2010 zal dit geïnfereerd kunnen worden.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies over de toepassingsmogelijkheden van de theoretische kaders

- Het analysemodel van Van den Berg e.a. over het organiserend vermogen in stedelijk management blijkt goed bruikbaar om succes- en faalfactoren van het wederopbouwproces na de vuurwerkramp in Enschede te duiden. De typeringen van de kenniseconomie in Knowledge Economy en in het latere discussion paper zijn bruikbaar om de specifieke situatie van Enschede nader te duiden. De analyse van de organisatie van de wederopbouw kan verder worden verrijkt met de door Kingdon ontwikkelde theorie over het gebruik maken van “policy windows” en de studies van Teisman inzake complexe besluitvorming en procesmanagement.
- Het is in dit bestek niet mogelijk gebleken om de verschillende theorieën tot één allesomvattend analysekader te smeden, gegeven hun verschillende scope en interne consistentie.
- Door toevoeging van twee elementen aan het analysekader, namelijk het belang van een “doelgerichte organisatie” en het “belang van een organisatie met bevoegdheid en middelen” en de bevestiging van respondenten van het belang hiervan, lijkt het aannemelijk dat deze elementen van breder belang kunnen zijn en bij vervolgonderzoeken betrokken kunnen worden als extra variabelen.
- Achteraf bezien was het beter geweest om de respondenten de integraliteit te laten waarderen in samenhang met de overige elementen (doelstelling, strategie en visie etc.) en het te laten waarderen met een cijfer. Nu is nl. het relatieve belang van integraliteit ten opzichte van de andere succesfactoren niet goed te bepalen.
- Het element ‘organisatie met bevoegdheid en middelen’ lijkt in eerste instantie niet te passen bij de theorieën inzake complexe besluitvorming en kenniseconomie. Het lijkt eerder te passen in het “oude”model van unicentrisme van Teisman. Paradoxaal genoeg lijkt het erop dat de hoge score op dit punt wordt verklaard doordat partners de samenwerking met de gemeente als veel beter ervaren als er één gemandateerde dienst is met wie zij afspraken kunnen maken. Men heeft last van de stroperigheid en de vele ingangen in de normale gemeentelijke organisatie. Men beveelt deze werkwijze aan in veel andere gebiedsontwikkelingen.
- Het voorgaande punt leidt tot een nieuwe hypothese, namelijk dat juist in de overgangsfase naar een kenniseconomie het beter zaken doen is met een afgesplitste multidisciplinaire dienst met alle bevoegdheden en middelen dan met een totaal gemeentelijk apparaat. (Gemeentelijke) overheidsorganisaties zijn immers nog geen van allen aangepast aan de kenniseconomie, waardoor het model van een zelfstandige gemeentelijke projectdienst misschien uitstekend past in deze tussenfase op weg naar de kenniseconomie. Mijn pleidooi is voor meer onderzoek naar dergelijke ‘hybride’structuren, die zowel voorloper zijn op een nieuwe werkelijkheid, als middel om de bestaande structuren dynamiseren om de vernieuwing de nodige ruimte te bieden.
- De theorieën over procesmanagement, met name de meer praktijkgerichte, zijn niet allen zonder meer toepasbaar in de analyse van het

wederopbouwproces in Enschede met uitzondering van de theorie van Teisman, die het arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming afhankelijk ziet van competenties van een procesmanager, die inhoudelijk betrokken is en toevallige kansen oppakt. De andere theorieën gaan teveel uit van de maakbaarheid en een inhoudelijk neutrale opstelling. Het is de vraag of deze benaderingen passen binnen de huidige ontwikkelingsfase van de kenniseconomie.

5.2. Conclusies over de kwaliteit van de tussentijdse resultaten van het wederopbouwproces in Enschede

- Er is in het tussentijds resultaat medio 2004 van Roombeek sprake van kwaliteit, waarbij als maatstaf de beoordeling van alle verschillende belangengroepen geldt en de getroffenemonitor en participatiemonitor. De kwaliteit is er op de inhoud en op het proces. Gegeven het feit dat deze zo vaak met elkaar in verband worden gebracht in zowel de interviews als de monitors, kan voorzichtig de conclusie getrokken worden dat een kwalitatief goed proces ook leidt tot kwalitatief goede inhoud; dit is evenwel niet expliciet getoetst in dit onderzoek. De meting op diverse momenten geeft natuurlijk ook al aan, dat er een mate van kwaliteitsbewustzijn is: men is benieuwd en bereid om te leren en bij te stellen.
- De kwaliteit is niet alleen op fysiek terrein geboekt maar is integraal herkenbaar voor respondenten; zowel fysieke, sociale en economische aspecten worden genoemd, met name de verwevenheid van de fysieke en sociale wederopbouw wordt genoemd.
- De economische doelstellingen zijn naar verhouding nog het minst bereikt; respondenten zijn het erover eens dat het nog te vroeg is hierover stellige uitspraken te doen, wel wordt in aanzet de kwaliteit herkend. Complicerende factor is, dat over de wijziging van het economisch ambitieniveau (in de richting van meer kennisintensieve bedrijvigheid i.p.v. het vroeger aanwezige midden en kleinbedrijf) verschil van inzicht bestaat, met name tussen de belangengroepen en het projectbureau wederopbouw.
- De kwaliteit van de wederopbouw heeft niet alleen betekenis voor de wijk Roombeek, maar komt ten goede aan de hele stad. Een aantal mensen ziet het succes van de wederopbouw ook terug in de spirit en het zelfvertrouwen die partijen in de stad hebben gekregen bij andere grote projecten.

5.3. De kritische succesfactoren van de wederopbouw

- Respondenten geven bijna alle elementen van het model van organiserend vermogen (visie en strategie; maatschappelijk en politiek draagvlak, leiderschap, strategische netwerken, ruimtelijke en economische condities) een even hoog cijfer waarmee de "performance" hoog is; ook de nieuw toegevoegde elementen (inspelen op toevallige kansen, doelgerichte organisatie en organisatie met bevoegdheid en middelen) krijgen een vergelijkbaar hoog cijfer.
- Naar verhouding wordt het succes van de wederopbouw in de eerste plaats toegeschreven aan de ruimtelijke en economische condities die als gevolg van de vuurwerkramp ontstonden. Deze sense of urgency was de trigger die leidend was voor het op gang brengen van alle andere succesfactoren. Overigens wordt daar door een aantal mensen nadrukkelijk bij opgemerkt dat dit geen vanzelfsprekend gevolg is van de vuurwerkramp; als het niet door sterk organiserend vermogen en met name leiderschap was gevolgd had de

ramp ook tot een neerwaartse spiraal kunnen leiden. Tegelijk merken mensen op dat voor het oppakken van een sense of urgency niet perse een ramp de oorzaak hoeft te zijn. Grote maatschappelijke problemen en/of grote economische problemen kunnen deze sense of urgency ook doen ontstaan.

- De strategische netwerken staan als (relatief) laagste bepalende factor genoteerd. De redenen hiervoor zijn overigens gemengd. Volgens sommigen had meer op de stedelijke netwerken moeten worden ingespeeld (over het goed inspelen op de landelijke en provinciale netwerken en als gevolg daarvan het binnenhalen van extra middelen is blijkbaar iedereen tevreden). Andere respondenten vonden in dit geval dat de strategische netwerken ook minder nodig waren, gezien de sterke positie van de gemeente.
- Naar aanleiding van de nog wat mindere prestatie op de economische wederopbouw, kan geconcludeerd worden dat vooral op dit vlak de netwerken verbreed hadden moeten worden. Dit geldt vooral voor de beginfase waar de strategische visie op deze kant minder sterk was ontwikkeld en eigenlijk al na twee jaar moest worden herzien. De kansen voor de kenniseconomie werden toen pas opgepakt, maar vervolgens leidde de discussie hierover intern en extern niet tot breed draagvlak. Geconcludeerd mag worden dat indien hetzelfde theoretisch kader van organiserend vermogen aan het begin beter was toegepast, er wellicht verbeteringen op dit terrein waren geboekt.
- De multidisciplinaire aanpak en de integraliteit tussen de sociale, fysieke en economische wordt door de enschedese respondenten belangrijk gevonden, zonder dat dit gezien wordt als de meest bepalende factor. Het is de vraag of integraliteit een zelfstandige factor is, dan wel beter gezien kan worden als onderdeel van een goede strategische visie en goed (inhoudelijk) leiderschap, waarbij voor het bereiken van complexe doelen en resultaten als vanzelf de benodigde disciplines worden samengebracht. Zoals door 1 van de respondenten werd aangegeven gaat het erom aan de hand van de aard van de casus telkens weer de juiste invalshoeken te combineren, de ene keer is het meer cultureel, de andere keer meer vanuit milieu- of ecologische hoek enz.

5.4 Aanbevelingen voor andere steden

- Voor het snel en goed aanpakken van complexe stedelijke vraagstukken die meerjarig spelen, is organiserend vermogen van belang. Het gebruiken van urgente ruimtelijke en/of economische problematiek is van groot belang om alle partijen voor één prioriteit in de gezamenlijke aanpak te krijgen.
- De kritische succesfactoren uit het model van Van den Berg (strategische visie, leiderschap, maatschappelijk en politiek draagvlak, ruimtelijk-economische situatie c.q. sense of urgency en strategische netwerken), die reeds eerder zijn getoetst bij stedelijke ontwikkeling, blijken ook bij deze gebiedsontwikkeling een goed bruikbaar kader.
- De nieuw toegevoegde succesfactoren - namelijk een aparte projectdienst met bevoegdheden en middelen, een doelgerichte organisatie en het goed inspringen op toevallige kansen- blijken in de enschedese situatie succesvol te zijn geweest; op basis van deze ene casus is dit nog geen harde aanbeveling. Desalniettemin kan het voor andere steden nuttig zijn dit te overwegen bij de aanpak van gebiedsontwikkeling.
- Leiderschap is geen kwestie van slechts één sterke man of vrouw die het voor het zeggen heeft, maar heeft meer te maken met het creëren van een gemeenschappelijke strategie en visie. Daarbij zijn wel nodig

gezaghebbende en inhoudelijke professionals (entrepreneurs) die uitstekend kunnen samenbinden op gemeenschappelijke doelen en belangen

Kwaliteit heeft niet allen te maken met de inhoud maar ook met het proces; participatie van betrokkenen kan zowel voor het draagvlak maar ook voor de inhoudelijke kwaliteit van belang zijn.

5.5 Aanbevelingen voor nader onderzoek

- Het is ter nadere toetsing interessant bij vervolgstudies over (overheids)-organisatievormen in de kenniseconomie, om na te gaan of een hybride organisatievorm zoals een zelfstandige projectdienst met bevoegdheid en middelen (t.o.v. de reguliere overheidsdiensten) bijdraagt aan betere interactieve samenwerking in het stedelijk netwerk. Daarnaast of dit een goede overgangsvorm kan zijn op weg naar de ideale organisatie van de overheid in een kenniseconomie.
- Het is interessant nader te onderzoeken of bij leiderschap niet alleen de factoren doeltreffend en inhoudelijk werken van belang zijn, maar ook de -nader te operationaliseren- factor "betrokkenheid".

Bijlage 1

Vragenlijst bij interview

De missie van de wederopbouw luidt dat de wond in de stad zodanig geheeld moet zijn dat het stadsleven beter dan ooit zijn loop herneemt:

Een eerste spontane reactie: In welke mate is dit naar uw idee bereikt op een schaal van 1 tot 10

Terugkijkend naar vier jaar werken aan de wederopbouw van de stad en de wijk Roombeek, wat springt er het meest in het oog:

bij de (inhoudelijke) activiteiten en resultaten

bij het proces

bij de organisatie

Er is van begin af aan ingezet op informatie en communicatie naar:

- getroffen en zowel afkomstig uit de wijk als uit de rest van de stad

naar partners zowel binnen de gemeente als daarbuiten

intergemeentelijk

naar rijk, provincie en stakeholders (onder meer Commissie Meijer)

naar tal van geïnteresseerden, waaronder andere grote steden, die geïnformeerd wilden worden?

naar de overige partners die met getroffen en werkten (IAC en hulpverlening)

is iedereen in de juiste mate aan bod gekomen (te veel/ te weinig); is dit intern en extern in de juiste verhouding gebeurd?

wat heeft u (uw organisatie) hiervan zelf gemerkt?

wat is naar uw idee het effect geweest?

In de organisatie is gekozen voor een aparte (tijdelijke) dienst, waarbinnen de drie pijlers uit het grote stedenbeleid zijn opgenomen en samen met de financiële en juridische controle als MT hebben geopereerd met 1 eindverantwoordelijk directeur.

wat heeft u hiervan gemerkt als positieve en negatieve leerpunten

voor welk type werkzaamheden is een dergelijke organisatie aan te bevelen (ook met oog op aanbevelingen naar andere steden)

Vanuit vakliteratuur en ervaringsdeskundigen wordt voor de kwaliteit en snelheid van complexe locatieontwikkelingen een aantal succesfactoren aangegeven die te maken hebben met "organiserend vermogen". Herkent u de volgende succesfactoren bij de aanpak van de wederopbouw en hoe zou u deze omschrijven. Wilt u daarbij:

Aangeven op schaal van 1 tot 10 in welke mate deze factoren bepalend zijn geweest

Wat daarbinnen het meest opvallende aspect is geweest:

visie en strategie

de mensen die het doen in het algemeen en leiderschap in het bijzonder

strategische netwerken

politiek en maatschappelijk draagvlak

doelgerichte organisatie

organisatie met bevoegdheden en middelen

ruimtelijke en economische condities

het goed inspelen op "toevallige" kansen

Zijn er op het eigen vakgebied nog specifieke punten die het vermelden waard zijn?

Wat heeft de kwaliteitsimpuls en de daarin erkende projecten toegevoegd aan de wederopbouw; in welke mate is dit bepalend voor het resultaat. (projecten: voorzieningencluster; Roombeek; particulier opdrachtgeverschap; cultuurcluster; kenniswijk; veiligheidsinstituut)

8. Welke elementen zijn in een kennisdocument voor de wederopbouw landelijk voor grote steden het meest van belang? (We willen daarbij vooral ingaan op die punten die los van de ramp zelf en de extra middelen, als leerpunt gezien kunnen worden).

Overzicht geïnterviewden:

Partners:

Directeur woningbouwcorporatie De Woonplaats
Directeur Woningbouwcorporatie Domein
Voorzitter Belangenorganisatie Vuurwerkramplachtoffers (BSVE)
Voormalig voorzitter BSVE
Voorzitter Belangenorganisatie Getroffen Ondernemers
Preventiemedewerker Vuurwerkrampteam Mediant (RIAGG)
Directeur Welzijnsorganisatie
Medewerker Kamer van Koophandel
Medewerker Syntens (arbeidsmarktorganisatie)
Directeur Basisschool gebied

Gemeente Enschede:

Gemeentesecretaris
Wethouder wederopbouw
Hoofd beleid en bestuur/ eerste adviseur bij convenantsonderhandeling wederopbouw
Directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB)
Directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)
Twee medewerkers DSOB
Programmamanager DMO
Directeur Informatie en Adviescentrum slachtoffers van de vuurwerkrampt
Stadsdeelmanager Noord

Projectbureau Wederopbouw:

Directeur Projectbureau
Twee stafleden Managementteam (controller en secretaris/juridisch controller)
Procesmanager Fysieke wederopbouw
Plv. procesmanager Economische wederopbouw
Team sociale wederopbouw
Stedenbouwkundig supervisor

Bijlage 2

Literatuurlijst

Bekkering, T., Glas, H., Klaassen, D. en Walter, J..” Management van processen. Succesvol Realiseren van complexe initiatieven”. Utrecht: Het Spectrum (2001)

Berg, L. van den, Braun, E. , en Meer J. van der: “ The Organising Capacity of Metropolitan Regions “ (1996)

Berg, Leo van den, Pol, Peter, Winden, , Willem van, en Woets, Paulus (2004): “European cities in the Knowledge Economy”

Bruil, Ineke, Hobma, Fred, Peek, Gert Joost, Wigmans, Gerard :”Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied ´s Hertogenbosch” (SUN, 2004)

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, en Veld, R. in ´t: “Procesmanagement” (1998)

Hoek, R.M. van: Redevelopment of large harbour cities: The case of the Kop van Zuid project in Rotterdam (2000)

I&O-research: Getroffenenmonitor 2001, 2002 en 2003

Kennisdocument Wederopbouw Enschede, concept versie (oktober 2004)

Kingdon, J.W.: Agenda's, alternatives and public policies. NY: Harper Collins College Publishers (1995)

Schols, L.G.M. en Leeuw, B.M.F. de, Position Paper grote strategische projecten provincie Zuid-Holland.

Teisman, G.R.: “Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen “. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 1998

Teisman, G.R. : “Stedelijke Netwerken in Europees Perspectief “ (bewerking van eerder geschreven artikel De Deltametropool als Supernetwerk in ”Rooilijn”, 2001, nr. 4: 186-190)

Teisman, G.R., “Procesmanagement houdt rekening met toevalsfactoren” (Business Process Magazine, oktober 2003)

Verlaet, Jan van ´t: Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen (2003)

Winden, Willem van, en Berg, Leo van den: Discussion paper Cities in the Knowledge Economy: New governance challenges (“Strike”September 2004)