

Willem van Spijker en Pieter Tops

Het verhaal van NPRZ



Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid
en wat anderen daarvan kunnen leren

Het verhaal van NPRZ

Willem van Spijker en Pieter Tops

Het verhaal van NPRZ

Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid
en wat anderen daarvan kunnen leren

Met medewerking van Suzanne Hoogland,
Rowan Noomen en Kitty van der Pluijm

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Grafische vormgeving
Skepja/Pieter Mineur, Haarlem

Inhoud

	Ten geleide	7
1	Ontstaan en werkwijze van NPRZ	11
	Deetmans zoektocht op Zuid	11
	De opgaven	17
	De werkwijze	38
2	Waarom werkt NPRZ?	49
	Een lange adem	49
	‘Het oog op de bal’	54
	Een hechte en vitale coalitie	58
	Lichtvoetige constellatie	63
	Bijzondere rollen	68
3	Wat valt er te leren van NPRZ?	75
	Wat is NPRZ nu eigenlijk?	75
	Lessen en adviezen	78
	Bijlagen	85
	Geïnterviewden	85
	Schriftelijke bronnen	86
	Monitoringstabellen	88
	Rotterdam-Zuid in vogelvlucht	91

» Ten geleide

Sinds 2012 draait op Rotterdam-Zuid een programma dat gericht is op alomvattende sociale verheffing. Over twintig jaar, zo rond 2030, moet het gebied, waar zo'n 200 duizend mensen wonen die gemiddeld nog geen twintig mille per jaar te besteden hebben, van wie een kwart van een uitkering leeft en de helft in onaantrekkelijke huizen woont, op orde zijn. Wat is dat, op orde zijn? Dat de mensen in deze wijken niet meer achterlopen op het gemiddelde van de vier grote steden. Positiever geformuleerd: dat kinderen met goed gevolg naar school gaan, dat hun ouders werk hebben in plaats van een uitkering, dat ook sociale stijgers in het gebied willen blijven wonen in plaats van zo snel mogelijk te vertrekken en dat de illegale economie een kopje kleiner is gemaakt.

Twee ervaren rotten uit het openbaar bestuur, Deetman en Mans, formuleerden in 2011 de ingrediënten voor een goede aanpak: langjarig, integraal, mensgericht, met alle belangrijke partners en met een stevige programmadirecteur en een klein bureau. Geen projectencarrousel meer.

Het is, zo stelden zij ook, een sociale opgave van on-Nederlandse omvang.

Op een algemeen niveau is duidelijk waar aan gewerkt moet worden; het gaat op Zuid om scholing, om werk, om leefbaar wonen, om het afsluiten van de verkeerde weg. Daarvoor is een lange, lange weg te gaan, waarbij op concreet niveau niet altijd helder is welke maatregelen echt effect hebben.

Er is een onderscheid te maken tussen 'problemen' en 'problematieken' (Van Spijker en Voigt, 2003). Problemen zijn oplosbaar (vervang een kapotte lamp). Problematieken zijn niet oplosbaar (armoede, ondermijning, obesitas). Je kunt er alleen elke dag aan werken, zodat het niet erger wordt en hopelijk beter.

Op Zuid gaat het om problematieken. Versimpelen en doen is in zo'n context een verstandige benadering. Weten wat de hogere doelen zijn (school, werk, wonen, de goede weg kiezen) en daar dag in dag uit aan werken met alle partners. Waarbij de maatregelen deels trial-and-error zijn, waarbij partners soms wel en soms niet bereid of in staat zijn hun bijdrage te leveren. Een strategie van werkende weg en van *frappez toujours*. Van ausdauer en doorzettingsvermogen. Daar elke dag weer opnieuw aan werken, verbeteringen zoeken, die uitproberen en weer opnieuw beginnen. Met een paar duidelijke bakens die het schip op koers moeten houden.

In deze beschouwing beschrijven we hoe het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid zich ontwikkeld heeft. Het is eerder een essay dan een rapport, eerder een inspirerend verhaal dan een academische verhandeling. Zo hebben we het ook afgesproken met onze opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het moest een toegankelijk geschreven verhaal worden dat uitmondt in saillante leerervaringen en lessen. Wat kunnen anderen (gemeenten, de rijksoverheid, en een beetje NPRZ zelf) eruit leren en hoe kunnen ze erdoor geïnspireerd worden? Dat was onze belangrijkste opgave.

Als de voortekenen niet bedriegen staat Nederland voor een heropleving van stedelijke vernieuwing, van een ‘wijkenaanpak’. Aan het begin van de jaren tien van deze eeuw op rijksniveau gesneuveld, met NPRZ als belangrijkste uitzondering, lijken de geesten er nu weer rijp voor. Toen de wijkenaanpak nog bestond, vielen de beperkingen op. Nu er geen wijkenaanpak meer is, wordt deze gemist (Noordanus e.a. 2021). Inspanningen die noodzakelijk zijn om de onevenredig grote problemen stevig terug te dringen, overvragen nog altijd het lokale niveau. Vandaar dat in veel gemeenten en op rijksniveau met grote belangstelling naar NPRZ gekeken wordt: wat zijn de lessen die we uit dat programma kunnen leren? Dat is precies de inzet van onze analyse.

Wat volgt is geen evaluatie van NPRZ. Natuurlijk worden sterkere en zwakkere punten benoemd, maar het is niet de bedoeling in kaart te brengen of NPRZ zijn vooraf geformuleerde doelen heeft gehaald en in welke mate het programma succesvol is gebleken. Het was niet onze opdracht en het is daarvoor te vroeg, ook al draait het programma al sinds 2012.

Wel kunnen uit ons verhaal inzichten worden afgeleid over hoe je een langdurig programma opzet, waarom dat van belang is, hoe je daarbij toch enigszins koers houdt, hoe je de boel bij elkaar houdt, wat daar cruciaal voor is. Eigenlijk is dat onze grootste verwondering geweest de afgelopen maanden: NPRZ heeft de belofte een langdurig programma te zijn en dat lijkt nog te lukken ook. En er zit vitaliteit en leven in, ook na bijna tien jaar. Er wordt nog steeds geleerd. Van institutionele vermoeidheid lijkt nauwelijks sprake. In de grote woorden van burgemeester Aboutaleb: er is een ‘panstedelijk geloof’ in de betekenis van NPRZ ontstaan. Hoe is dat mogelijk?

In die zin is ons verhaal ook een voorbeeld van wat ook wel ‘waardierend onderzoek’ (*appreciative inquiry*) wordt genoemd, waarin de aandacht uitgaat naar onderliggende waarden en betekenissen en hoe die activiteiten sturen en beïnvloeden (Cooperrider e.a., 2008). Sommigen spreken in dit verband van

‘positieve bestuurskunde’, die laat zien waartoe het openbaar bestuur in de brede zin in staat is als aan een aantal condities wordt voldaan (Douglas e.a., 2019). Er blijft natuurlijk voldoende reden om het openbaar bestuur zo af toe op de pijnbank te leggen (we hoeven geen recente voorbeelden te noemen), maar er is ook een ander verhaal. Voor ons is NPRZ daar een uitdrukking van. We proberen de draagkracht en de gevoelstemperatuur van het programma in beeld te brengen.

De praktijk van NPRZ is geen glad verhaal. Het is een verhaal van strijd. Er is regelmatig schuring en conflict. Er is tegenspel en verzet, ook vanuit de samenleving. Er is onenigheid en meningsverschil tussen partners. Maar kennelijk kan het programma dat absorberen zonder dat partijen afhaken of het grote doel uit het zicht verdwijnt. De schuring en onenigheid worden niet beschouwd als aberraties, maar als bij het proces horend, als zaken die doorstaan en overwonnen moeten worden omdat het uiteindelijke resultaat er beter door kan worden.

Voor onze analyse is gebruikgemaakt van documenten en literatuur, maar vooral van talloze gesprekken met betrokkenen. Daar hebben we de dominante beelden uit gedestilleerd. Het geeft aan hoe betrokkenen denken over NPRZ, hoe ze aan het functioneren daarvan zin en richting geven. Onze analyse is gebaseerd op één van de belangrijke inzichten uit de bestudering van sociale verschijnselen: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences’ (het zogenaamde Thomas-theorema).

=

Een waarschuwing is op zijn plaats. Natuurlijk valt er van NPRZ te leren. Een aantal factoren is onmisbaar: langere termijn, aanwezigheid rijk, geld (maar ook weer niet te veel), minder politiek, gedreven bestuurders, brede coalitie, programmabureau en programmamanager. Ze vormen het skelet, maar het is nog geen lichaam van vlees en bloed, er is nog geen kloppend hart.

NPRZ heeft een aantal structuurkenmerken die ook in andere steden wel noodzakelijk zullen zijn. Maar door die te kopiëren haal je nog geen NPRZ in huis: er is nog iets anders nodig. Zoals één van onze andere gesprekspartners het uitdrukte, rijksambtenaar Mark Frequin, die mede aan de wieg van het programma heeft gestaan: ‘Ik ben zeer voorzichtig met de kopieerbaarheid van NPRZ. Je kunt ervan leren, maar wat je vooral nodig hebt zijn bepaalde mensen die hun eigen doorleefde werkelijkheid hebben van wat er nodig is. Die daar gemeenschappelijke urgentie om heen kunnen organiseren. Die volhardend zijn. Dat is allemaal cruciaal: doorleving, urgentie, volharding. Wees daarom

voorzichtig met overdraagbaarheid. Laat je inspireren en vergeet het kopiëren of uitrollen.’



We hebben ons onderzoek in de periode tussen oktober 2020 en maart 2021 uitgevoerd en kregen daarbij te maken met de beperkingen die de corona-tijd met zich meebracht. Normaal zouden we regelmatig ‘op Zuid’ te vinden zijn geweest en via werkbezoeken, maar ook via allerlei toevallige en ongeplande ontmoetingen, ons beeld hebben gevormd, aangevuld en getoetst. Daarvan kon nu geen sprake zijn. We hebben ons onderzoek grotendeels digitaal moeten uitvoeren. Dat heeft aan de intensiteit van de meeste gesprekken geen afbreuk gedaan, integendeel: ook digitaal wisten mensen hun betrokkenheid en ervaringen helder en meestal gepassioneerd onder woorden te brengen.

Onze rapportage is in drie delen onderverdeeld. In hoofdstuk één beschrijven we wat NPRZ eigenlijk is. In zijn vormgeving en functioneren is het een bijzondere constellatie van factoren en personen. In hoofdstuk twee brengen we in kaart waarom NPRZ lijkt te werken: we benoemen de door velen genoemde factoren (lange duur, oog op de bal, hechte coalitie, lichte constellatie) en proberen deze kenmerken te laden met werkzame bestanddelen. Het derde hoofdstuk besteden we aan de lessen en inspiratie die daar door anderen (gemeenten, het Rijk, NPRZ zelf) aan ontleend kunnen worden.

Uit de interviews citeren we in principe anoniem, tenzij naamsvermelding voor een goed begrip noodzakelijk is. In die gevallen hebben de geïnterviewden toestemming gegeven.

Wij danken degenen die ons bij de vervaardiging van dit essay gevoed en geïnspireerd hebben. De tekst zelf is uiteraard geheel voor onze rekening.

April 2021

1 Ontstaan en werkwijze van NPRZ

In dit eerste hoofdstuk gaan we kort in op de ontstaansgeschiedenis van NPRZ en beschrijven vervolgens wat zijn doelstellingen zijn: wat wil men met het NPRZ bereiken in een periode van tenminste twintig jaar en hoe is dat allemaal geoperationaliseerd? Wat voor organisatorische constellatie is daarvoor opgetuigd? We zullen zien dat voor een lichte structuur is gekozen, gebaseerd op vertrouwen en het actief onderhouden daarvan, waarbij wordt samengewerkt tussen een groot aantal publieke en niet-publieke partijen. Formele sturingsbevoegdheden heeft NPRZ niet. Er is wel wat extra geld beschikbaar, maar ook weer niet in grote hoeveelheden. Onder de overzichtelijke werkelijkheid van een klein aantal pijlers en een beperkte hoeveelheid doelstellingen, blijkt een complex geheel van activiteiten en indicatoren schuil te gaan, die allemaal toch op een of andere manier bijgehouden en gemeten moeten worden.

In dit deel zullen we de hoofdlijnen van deze ontwikkelingen beschrijven. We kunnen niet op alle projecten en activiteiten ingaan, dat zou te complex en onoverzichtelijk worden. Maar de kern, de essentie van de vormgeving en constellatie van NPRZ, moet uit deze beschrijving wel duidelijk worden.

We laten nu eerst een van de aartsvaders van NPRZ aan het woord. Wim Deetman schetst wat hij aantrof op Zuid en hoe hij daar, met anderen, het voorstel voor een langjarig programma voor ontwikkelde. Dat ging allemaal niet van een leien dakje. Deetman moest fors aan de bak.

1.1 Deetmans zoektocht op Zuid

Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid begon eind 2010 met een heer van zekere leeftijd, gewoontegetrouw in het donkerblauw dan wel donkergrijs, de bril in een smal montuur, die in z'n eentje door de volksbuurten kuierde. 'Ik wou het voelen', zegt Wim Deetman. Carnisse, Tarwewijk, Katendrecht, Afrikaanderwijk – de voormalige minister van Onderwijs en de oud-burgemeester van Den Haag kende deze Rotterdamse achterstandswijken niet, en er was een dringende reden om daarin verandering te brengen. Eberhard van der Laan, minister van Wonen, Wijken en Integratie had hem gevraagd om met Jan Mans, voormalig burgemeester van Enschede, te adviseren over de problemen in Rotterdam-Zuid. Meer dan 200 duizend mensen in zeventien verpauperde wijken met vertrouwde karakteristieken: lage schoolresultaten, hoge werkloosheid, slechte woningen, onveiligheid en (drugs)criminaliteit.

Deetman (1945) werd ondersteund door bureau Lysias. Zij begonnen hun exercitie met eindeloos veel gesprekken, individueel en in groepsverband. Met ambtenaren, investeerders in onroerend goed, welzijnswerkers, onderwijskrachten, werkgevers en nog tal van andere betrokkenen. Allemaal woorden, nuttige woorden, daar niet van, maar hij wilde de problemen voelen. Dus ging hij uit kuieren. Wat hem onderweg opviel: wat waren de straten schoon. De buitenkant was door het gemeentebestuur goed onderhouden, hij kon niet anders zeggen. 'Er was geen reden om te denken: in wat voor troep ben ik nu terecht gekomen.'

Deetman: 'De problematiek zat dus achter de voordeuren, dat leek me al snel duidelijk. Ik dacht toen al dat het me niet zou verbazen als uit alle gesprekken gebrek aan samenhang, aan cohesie als voorname factor naar voren zou komen.'

Over de hele linie, niet alleen vanuit B&W, kreeg Deetman te horen dat er nog steeds grote sociale problemen waren op Zuid. Hem werd geschetst dat een aanzienlijk aantal jongeren niet of nauwelijks naar school ging en geen beroep had. Dat veel bewoners zo snel ze konden weer uit de wijk vertrokken. En dat de drugscriminaliteit een grote aantrekkingskracht uitoefende.

Frapnant vond hij het dat het college van B&W hem eigenlijk al aan het begin van zijn zoektocht een oplossing suggereerde. Hij, Deetman, was een man met een decennialange ervaring in Den Haag, hij was Kamerlid geweest, voorzitter van de Tweede Kamer, bewindsman. Hij kende alles en iedereen, hij wist van de sluiptwegen. Deetman: 'Het college zei me: zorg dat er een paar miljard binnenkomt uit Den Haag. Dan kunnen we de slechte woningen afbreken en nieuwbouw plegen. Het was de bedoeling dat ik dat in Den Haag zou regelen. Het interessante was dat ik bij de jeugdwerkers, in het onderwijs, bij de betonboeren, de corporaties en ook bij ambtenaren, een heel ander geluid hoorde. Daar zei men: het zijn veel meer sociale problemen, rond opvoeding, school en werk. En ook: er zijn goede initiatieven genomen in Zuid, de afgelopen jaren, maar het college en de politiek zijn ongeduldig.'

Deetman herkende dat beeld. De vertegenwoordigers van het middenveld reikten hem in een metafoor de werkwijze van het stadsbestuur aan: ze stoppen een plantje in de aarde, klein en teer. Al de volgende dag wordt het uit de grond getrokken: eens zien hoeveel wortels er gegroeid zijn. 'Als je dat een paar keer doet,' weet Deetman, 'houd je geen plantje meer over.' Dat was een belangrijke eerste bevinding: op zichzelf goede initiatieven, maar ze werden gesmoord in haastige spoed.

Het waren ook te veel initiatieven: er werd van een projectencarrousel gesproken en Deetman was het daar mee eens. 'Onze minimale termijn van twintig jaar kwam voort uit de taaiheid van de materie. Maar nog net zo veel uit

de houding van de professionals die het zat waren om elke paar jaar enthousiast een nieuw programma te schrijven voor een nieuwe bestuurder. Dan mochten zij het moeilijke werk opknappen en tegen de tijd dat zij het net een beetje lollig begonnen te vinden en de mensen in de wijken het een beetje gingen snappen en accepteren, dan hield het beleid weer op en moest die onderwijzer op die brede school of die hulpverlener weer met iets anders aan de slag. Door de goede termijn te stellen erken je in ieder geval een deel van het probleem.’

Deetman benoemde de ordelijke gang van zaken: ‘Eerst bouwen aan dat sociale domein. Alle nieuwbouw heeft absoluut geen zin als je dit niet eerst doet. Dan blijft de ellende. Pak de problemen achter de voordeur aan, richt je op de jeugdwerkloosheid. Als je dat op de rails hebt staan, komt het andere vanzelf.’ Wim Deetman zocht naar doelen, simpele doelen: help jongeren naar het beroepsonderwijs. Kinderen uit kansarme gezinnen hebben dikwijls geen perspectief op een plek in onze samenleving, omdat zoiets ook van huis uit niet als een begerenswaardig doel wordt gezien. Sta dan niet te kijken als die jongeren niet geïnteresseerd zijn in onderwijs. Al helemaal niet als ze zien dat hun kleine neef een aardig centje verdient met bescheiden drugshandel. Waarom zou je dan de sores van schoolbezoek op de hals halen?

In de jaren waarin CDA’er Deetman politiek actief was, kenmerkte zijn opstelling zich door behoedzaamheid. Inmiddels schuwt hij heilige huisjes niet. Over achterstanden van leerlingen, taalachterstanden, rekenachterstanden: ‘Zeker, die kunnen op lange termijn fataal zijn. Daar kun je heel geleerde benaderingen op loslaten, je kan zeggen: we gaan de onderwijsstructuur veranderen. Als onderwijsminister heb ik mij ervoor ingezet. Maar structuren veranderen kost veel tijd en ondertussen gaat het leven gaat door. Dus je moet beide doen en daarvoor de tijd nemen.’

In de visie van Deetman betekent het, dat als – concreet – Mohammed niet mee kan komen met rekenen, Mohammed extra lessen moet hebben. Vergt dat geen geld? Deetman weet raad met die vraag. Behalve schaarste aan geld heeft het onderwijs ook en vooral geleden onder schaarste aan tijd, meent hij. Tot aan zijn eindexamen ging Wim Deetman op zaterdag tot één uur ’s middags naar zijn middelbare school. Maar het aantal lessen is sinds die tijd stevig ingekort. En niet gecompenseerd, voegt hij er veelbetekenend aan toe. We willen het niet horen, we willen het niet weten, maar het is intussen wel de harde waarheid. Maar wat is de remedie? De voormalige onderwijsminister zegt maar één oplossing te kennen: extra lessen. Niet onder schooltijd. Dan zet je Mohammed apart. Doe het na schooltijd, doe het op zaterdag. Opnieuw: vergt dat geen geld? Deetman wil dat de gemeente Rotterdam een regeling treft met de scholen in de stad, zowel de openbare als de bijzondere. Laat de gemeente gewoon betalen

voor de kinderen die bijgespijkerd moeten worden. Ook het Rijk moet daaraan meewerken.

Nu hij toch bezig is: ‘Scholen, u moet een beetje dienstbaar zijn. Dit is anders dan te zeggen dat u pedagogisch of didactisch dit of dat heeft uitgevonden. Dat is wel relevant, maar zeg het niet zo hard. Luister goed naar wat de werkgever nodig heeft, want dat is in het belang van uw leerling.’

Voor Deetman biedt het beroepsonderwijs soelaas. Zeker in Rijnmond ziet hij gigantisch veel mogelijkheden voor fijne, schone arbeidsplaatsen in de maakindustrie. De tijd waarin massaal boeren werden betrokken uit Brabant en Zeeland voor vuil werk in de havens ligt achter ons. In de maakindustrie liggen de kansen en die worden naar zijn idee nog onvoldoende benut in Rijnmond. Er is plek waar vroeger havenbedrijven waren. Daar zou zijn maakindustrie prima terecht kunnen. Ze horen het liever niet in Rotterdam, maar hij schat dat tenminste tachtig procent van wat in de Maasvlakte wordt aangevoerd linea recta naar het achterland, naar Duitsland gaat. Wat kopen wij daarvoor? Zou het niet aardig zijn als we een deel van dat spul gewoon in Rotterdam konden bewerken?

Wim Deetman raakt op dreef: ‘Nou, daar kan je helpen als overheid, daar kunnen werkgevers helpen. Ze kunnen op allerlei manieren simpele dingen doen. Als we nu eens zover kwamen dat werkgevers een baan garanderen als jongeren een diploma halen. En dan niet een baan voor een jaar, maar gewoon voor vijf jaar, zes jaar. Dan heeft zo’n jongen of meisje een doel om naar te streven.

Ze moeten niet zeuren over economische ontwikkelingen, over tegenvallers. Dat doet het bedrijfsleven al sinds de jaren zeventig. En maar klagen. Kijk eens naar de economische groei van de laatste dertig, veertig jaar. Wat valt er te klagen?’

Moeiteloos schakelt hij over naar de lokale overheid: ‘Zorg nu, gemeente, dat de maakindustrie en misschien ook andere economische activiteiten naar dat oude havengebied komen. Zodat die jongeren, in mijn woorden, op de fiets naar hun werk kunnen. Dat ze niet door het halve land moeten reizen. En nog iets: er komt een moment dat ze trouwen, dat ze een gezin krijgen en een huis willen hebben. Niet in een hoge torenflat, maar gewoon, een woning op de grond. Bouw dus grondgebonden woningen. Dan gebeurt er iets in zo’n buurt. Het duurt misschien wel 25 jaar, maar dan ontstaat er trots in de wijk: dit is van ons.’

In grote lijnen heeft Wim Deetman in 2010 en 2011 zijn zoektocht door Rotterdam-Zuid nu afgelegd, op weg naar een alomvattend herstelprogramma voor Rotterdam-Zuid. De gedachten van hem en Jan Mans werden niet zonder slag of stoot door het Rotterdamse gemeentebestuur aanvaard. Deetman herinnert zich nog de ijzige sfeer in B&W toen hij daar zijn plannen presenteerde: waar waren de miljarden waarvoor ze hem op pad hadden gestuurd? En toen moest het echte werk eigenlijk nog beginnen: hoe krijgen we onze voorstellen voorbij minister Donner, de opvolger van Van der Laan, voorbij het kabinet Rutte I dat weinig moest hebben van wijkenaanpak, van krachtwijken die prachtwijken zouden worden?

Het eenvoudige antwoord luidt: hij ging, Wim Deetman. Hij zegt: 'Ik ben dus naar hem toegegaan, naar Donner en ik heb hem gezegd: Rotterdam-Zuid is eigenlijk geen wijk, het is een stadsdeel ter grootte van Eindhoven. En dat gebied heeft te maken met problemen van een on-Nederlandse omvang. Je mag van geen enkel gemeentebestuur, zelfs het grootste niet, verwachten dat die zonder steun en rugdekking alles even gaan oplossen. Ik zei: jij zal gezien de signatuur van het kabinet wel tegen de prachtwijken zijn. Donner is een geestverwant van me, maar ik zei hem dat het me pijn deed hoe het CDA met deze problemen omging. Ik zei: van dit advies mag je niet beleefd kennisnemen, je zal met Rotterdam-Zuid een deal moeten maken. Als ik het advies officieel aanbied, dan moet jij daarbij zijn, niet hier op het departement, maar in Rotterdam-Zuid. Ik moet zeggen: dat heeft hij toen met overtuiging gedaan.'

Kort daarna heeft Deetman ook met Aboutaleb, inmiddels burgemeester in Rotterdam, contact opgenomen. 'Ik zei: Ahmed, met Jan Mans breng ik advies uit aan het college over Rotterdam-Zuid en het is de vraag of het college onze denkrichting wil volgen. Maar misschien heb jij er wel begrip voor, zo vroeg ik. Er moet geïnvesteerd worden in Rotterdam-Zuid, zij het niet in de eerste plaats in stenen, maar in het sociale domein.'

Hij roemt Aboutaleb voor diens betrokken opstelling, tot op de dag van vandaag en neemt in één adem Marco Pastors mee die voor Leefbaar Rotterdam wethouder was geweest en lid van de gemeenteraad en die belangstelling had om NPRZ te gaan leiden. Tot blijde verrassing van Deetman: 'Ik heb gezegd: als hij wil, moet je dat onmiddellijk doen.' Wat hij sterk vindt aan Pastors is zijn doelgerichtheid én zijn vermogen doelen tussentijds bij te stellen. Deetman: 'Hij zegt niet: we zullen dit of dat gaan doen als we geld krijgen. Nee, hij pakt problemen op en als het dan niet lukt, wordt niet de huid vol gescholden, maar is er overleg: waarom lukt het niet? Wat moeten we daaraan doen? Hij richt zich op de punten die relevant zijn, houdt ze concreet en heeft oog voor wat ik maar noem die hele sociale dimensie. Daarna komt de rest.'

Het lastigste is onderwijs, weet Deetman. ‘Pastors beseft dat voordat de doelen bereikt zijn we 20 of 25 jaar verder zijn. Dat soort langetermijnbeleid is niet eigen aan de politiek, maar toch moet het. Het is een kwestie van generaties. Mensen verander je niet zomaar. Je moet geduld hebben en in zekere zin liefdevol met de materie omgaan.’

Deetmans queeste heeft enige tijd gekost. Het kabinet wilde uiteindelijk wel, maar het moest worden bevochten. In de lokale situatie was het niet anders. In Rotterdam zei iedereen: het geld willen we wel hebben, maar de rest van het verhaal hoeven we niet. Deetman: ‘Daar ben ik glashelder in geweest: dan gaat het feest niet door.’ Hij heeft net zo lang met iedereen gepraat totdat er overeenstemming was. ‘Oké, zeiden instellingen, we moeten harder werken, anderen gaan het uitvoeren, maar laten we ook maar meedoen. Iedereen tekenen. Van het OM tot het bedrijfsleven. Die fase moet je echt door met elkaar. Zo niet, dan gaan we er gewoon niet aan beginnen.’

=

Wat kunnen andere gemeenten leren van de bevindingen van Deetman? Een aantal dingen: denk niet dat zomaar een schip met geld komt binnenvaren. Er is een serieuze en doorleefde betrokkenheid vereist. Investeer in het harde en ingewikkelde, maar o zo belangrijke, sociale veld. Breng alle partijen aan de tafel. Het is hard werken, gedurende een groot aantal jaren. Stel een gezaghebbende programmaleider aan en geef deze de ruimte.

In verschillende gemeenten klinkt nog wel eens de verzuchting dat men zo’n nationaal programma als in Rotterdam-Zuid ook wel zou willen, maar dat het ontbreekt aan mannetjesputters als Aboutaleb en Pastors. Je moet altijd zoeken, reageert Deetman, naar mensen die ‘vonken’ op een bepaalde aanpak. Dat zulke krachtige parcoursmeesters niet te vinden zijn, bestrijdt hij: ‘Wij hebben er heel veel in Nederland, hoor, mensen die in staat zijn vertrouwen op te roepen bij alle partijen.’

Een kritiekpunt op NPRZ luidt dat bewoners niet voldoende betrokken worden bij de uitwerking van plannen, met name rondom de sloop en nieuwbouw. Deetman zegt het buitengewoon belangrijk te vinden dat geluisterd wordt naar bewoners. Maar dit betekent voor hem niet dat alle bewoners gehoord moeten worden of mee moeten praten. Vertrouwen is veel belangrijker en dat krijg je eerder door te doen dan door te praten.

Kwartiermaker Deetman ziet voor nationale programma’s veeleer een probleem liggen bij het kabinet, preciezer: bij het ongeduld in deze kringen. Na een paar

jaar moet geëvalueerd worden. Als succes dan nog is uitgebleven, is de neiging groot om te zeggen: streep erdoor. Om dan na een periode van stilstand toch weer opnieuw te beginnen. Deetman is gedecideerd: ‘Dat is geen werken. Moet men weer van vooraf aan beginnen, weer opnieuw alles uitleggen. Allicht krijg je dan vermoeidheid. Dus als het kabinet voor zichzelf besluit om toch weer iets met wijkenaanpak te beginnen, zou mijn waarschuwing zijn, mijn heel harde waarschuwing: Binnenlandse Zaken, je hebt geen goede staat van dienst op dit punt.

Dus als je het geld niet wilt weggoeien en je wilt je onttrekken aan de waan van de dag, als de brede politieke overtuiging luidt dat de problemen in volkswijken moeten worden aangepakt, zet dan een beleid op van ten minste tien jaar en committeer je nu al. Dat hoeft niet te betekenen dat je pas na tien jaar een keer komt kijken, je mag best tussentijds een tussenbalans opmaken: dwalen we niet af, doen we niet de verkeerde dingen? Dus dat wel, maar je houdt je doelen vast en als je blijft, zet er mensen aan die verantwoordelijkheid durven nemen. Dat zijn toevallig dan niet de ambtenaren op de secretarie en ook niet de wethouders. Dat zijn toch die zelfstandige, onafhankelijke figuren. Die moet je armslag geven. Dat is mijn opvatting. Vervelend misschien als je politicus bent of bestuurder. Je begint aan een programma dat je heel goed vindt, maar waarvan jijzelf waarschijnlijk niet de vruchten zal plukken. Dan zeg ik: ‘*c’est la vie.*’

1.2 De opgaven

Op 19 september 2011 is het zo ver. Met enig tromgeroffel, met aandacht van lokale, nationale en buitenlandse media, zetten zeventien partijen hun handtekening onder het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Zij hebben plechtig beloofd hun gezamenlijke inspanning ten minste twintig jaar vol te zullen houden. ‘*We gaan door tot we onze doelstellingen hebben bereikt. Alle partijen verbinden zich aan de ambitie, aan de langdurige inzet en de gerichte en integrale aanpak die hiervoor nodig is zoals gezamenlijk vastgelegd in het Nationaal Programma.*’ Op een groot plakkaat hebben zij allemaal onder deze beloften hun handtekening gezet. (Allemaal? Nou ja, één handtekening ontbrak aanvankelijk, maar die is er later bij geretoucheerd.)

Een half jaar eerder hadden Deetman en Mans hun rapport gepresenteerd, ‘Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit eigen kracht’ geheten. De zestien wijken in Rotterdam-Zuid kennen allemaal hun eigen problematiek, zo schrijven zij, maar met name in de wijken Feijenoord, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis, Oud-Charlois, Carnisse en Tarwewijk zijn de problemen

van bewoners groot. Het worden de zeven ‘focuswijken’ in het programma, in de terminologie van NPRZ is daar sprake van ‘gestapelde problematiek’.

Het plakkaat met de handtekeningen – een *Plakkaat van Verbindinge* noemde iemand het met historische kennis – kreeg een iconische rol in het programma: het symboliseerde de wil van veel partijen om zich gezamenlijk voor Rotterdam-Zuid te gaan inzetten. Een direct betrokkene herinnert zich: ‘Wat heel belangrijk is geweest is dat het programma pas van start is gegaan toen iedereen zijn handtekening had geplaatst. Wij hebben gezegd: wij willen ondanks alle bezuinigingen wel iets doen met Rotterdam-Zuid, maar wij doen het alleen als iedereen zich verplicht en alleen als het voor twintig jaar is. Men moet het met elkaar doen, men moet voor twintig jaar tekenen en men moet een duidelijk, gemeenschappelijk doel hebben en elkaar daarop willen aanspreken in plaats van thuis alleen maar die ander de schuld geven. Alleen dan kan het wat worden. Als iedereen meedoet en zich aan zijn eigen afspraken houdt.’



Figuur 1.1: De handtekeningen onder het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (Foto: programmbureau NPRZ)

Het doel van de samenwerking is helder: de sociaaleconomische positie van Rotterdam-Zuid moet binnen twintig jaar gelijk zijn aan die van andere steden in de G4. Volgens burgemeester Aboutaleb hebben de samenwerkende partijen in het nationaal programma een ambitieus doel dat niet in één collegeperiode of kabinetsperiode is te realiseren. ‘Maar dat geeft tegelijkertijd onze motivatie aan. We doen het voor de volgende generatie.’

De consensus van de partners is dat de aanpak anders moet dan wat eerder is geprobeerd voor Zuid: de aandacht verschuift van probleemoplossing op wijkniveau naar het verzilveren van en aansluiten op regionale en nationale kansen. Volgens minister Donner, overigens geen groot fan van het programma maar overtuigd door zijn ambtenaren en zijn partijgenoot Deetman, zit de kracht van het plan in optimisme: ‘Niet de problemen staan centraal, maar juist de enorme groei- en ontwikkelmogelijkheden van Rotterdam-Zuid.’ Die mogelijkheden optimaal benutten is een nationaal belang: ‘Als Rotterdam werkt, dan werkt de rest van Nederland ook.’

Enkele maanden na de ondertekening wordt een programmadirecteur voor NPRZ aangesteld. Een cruciale beslissing. De programmadirecteur moet met gezag en mandaat van de betrokken partijen handelen, zo is het uitgangspunt, en dient een ‘zwaargewicht’ te zijn, die partijen weet te binden, op hun verantwoordelijkheden kan aanspreken, slagkracht kan mobiliseren en van gebaande paden weet af te wijken. Deze persoon wordt gevonden in Marco Pastors, maar zonder slag en stoot gaat dat niet. Pastors heeft een verleden in Rotterdam als wethouder en raadslid voor Leefbaar Rotterdam. Sommigen hebben daarom aarzelingen, anderen juist niet. Zoals één van de betrokkenen het uitdrukt: ‘Het was met dat wijkenbeleid van Van Dam-eenheden via Melkertbanen naar Vogelaarwijken gegaan. Allemaal PvdA-namen. Van dat stigma moesten we eens af. Pastors was daar de ideale man voor: een stevige vent, met stevige opvattingen, niet te beroerd om waar nodig tegen gevestigde meningen in te gaan.’ Vanuit Binnenlandse Zaken werd de benoeming van Pastors gesteund en dat gaf de doorslag.

School, werk en wonen

De ambities voor Zuid, waarbij het stadsdeel zich binnen twintig jaar sociaaleconomisch moet kunnen meten met het gemiddelde van de vier grootste Nederlandse steden, moet worden gerealiseerd door de focus te leggen op drie pijlers: talentontwikkeling, economische versterking en fysieke kwaliteitsverbetering, zo wordt het in het advies van Deetman en Mans verwoord. ‘Hun verhaal: je moet je rechtstreeks bemoeien met mensen uit kwetsbare wijken. Ga aan het begin van de dag naast hen staan en zorg dat

ze de goeie dingen doen. Wat doe je in het leven? Voor kinderen is dat naar schoolgaan, voor volwassenen aan het werk. Als je dat goed neerzet en je creëert een zekere rust in het veld omdat je beseft dat het moeilijke materie is, voor bewoners en voor professionals en je zegt: we houden vol tot het af is, dan is minimaal twintig jaar een goed signaal,' zo vat de directeur van NPRZ het advies van Deetman en Mans kort samen.

Het programma omschrijft de volgende factoren die naar een beter leven en een beter gebied moeten leiden:

- Participatie is school en werk, dat wil zeggen:
 - Kinderen die succesvol opgroeien
 - Volwassen die aan het werk zijn
- Hulpverlening is daaraan ondersteunend
- Scholen en werkgevers zijn voor inwoners belangrijker dan overheden
- Woningen moeten stijgers in het gebied houden.

Het betekent ook dat NPRZ een aantal dingen niet zal doen, althans niet voorop zal zetten: sociale cohesie projecten bijvoorbeeld, of investeren in de buitenruimte. Natuurlijk wordt daar op Zuid wel aandacht aan besteed, maar het valt buiten de scope van NPRZ. En dat participatie wordt gedefinieerd in termen van school en werk, betekent dat 'burgerparticipatie' op een andere manier ingevuld wordt dan vaak gebeurt: niet uitgebreid meepraten over plannen en doelstellingen maar in staat gesteld worden om via opleiding en werk aan de samenleving te participeren.

Burgertop

Om de bewoners van Zuid toch mee te laten denken over de toekomst van Rotterdam-Zuid en hun eigen rol daarin, wordt in januari 2013 op initiatief van NPRZ de Burgertop 'Duizend op Zuid' georganiseerd. Tienduizend inwoners, die een representatieve afspiegeling zijn van Rotterdam-Zuid, ontvangen daarvoor een uitnodiging. Op de dag van de Burgertop komen zo'n 700 bewoners samen in Ahoy en nemen bewoners ook online deel aan het gesprek over hun toekomst. Ruim 160 vertegenwoordigers van de verschillende partners zijn aanwezig om het gesprek met en tussen de bewoners mogelijk te maken.

Bewoners herkennen de problemen op Zuid; vooral het gebrek aan werk, de hoge doorstroomsnelheid in de wijk, de problematiek van huisjesmelkers in sommige wijken, discriminatie en het gebrek aan eerlijke kansen en overlast door de jeugd komen veelvuldig aan bod. Dat de doelen binnen de drie pijlers

belangrijk zijn om Zuid vooruit te brengen, wordt onderschreven. De bewoners geven aan dat ze, om vooruit te komen met school en werk, ondersteuning nodig hebben om hun rol van opvoeders goed te vervullen. Veel ouders kunnen het niet alleen. Daarnaast is er behoefte aan meer duidelijkheid over waar werk te vinden is en aan betere begeleiding naar werk. Bewoners geven aan dat ze om zich heen ook wel verbeteringen zien en wijzen erop dat ook de goede kanten belicht moeten worden. Bovendien geven veel mensen aan dat ze zich actief in willen zetten voor Zuid.

De onderschrijving van de aanpak van NPRZ door de bewoners en hun bereidheid om daar zelf aan bij te dragen, is belangrijk voor NPRZ. De Burgertop legitimeert de focus op drie pijlers.

De inhoudelijke kern van NPRZ staat daarmee vast en oogt simpel en overzichtelijk. Er zijn drie pijlers – school, werk en wonen – die elk twee centrale doelstellingen hebben. Daaronder ligt echter een complexe werkelijkheid. In elke pijler wordt een groot aantal activiteiten ondernomen; in totaal zijn dat er (in 2019) meer dan honderd. Om het idee van een ‘projectencarrousel te voorkomen, moet elke activiteit onder een pijler gerangschikt worden. Voortdurend wordt in kaart gebracht – we komen daar straks op terug – hoe de activiteiten ervoor staan, daarvoor wordt met een stoplichtmodel gewerkt. En per doelstelling worden effecten van alle activiteiten gemeten: komen de doelstellingen van het programma met al die activiteiten dichterbij?

Om de complexiteit te vergroten, bestaat er nog een soort basispijler (De basis op orde), die wordt beschouwd als een voorwaarde om met de andere pijlers succesvol te kunnen zijn. En er is een extra pijler bijgekomen, die geen pijler mag heten, die gaat over veiligheid en ondermijning. En er lijkt een nieuwe pijler in opkomst, namelijk cultuur.

Kortom: achter de bekoorlijke eenvoud van de drie pijlers ontwikkelt zich een complexe, soms ook wel wat onoverzichtelijke werkelijkheid. Waarschijnlijk kan dat ook niet anders bij zo’n omvattend en ambitieus programma. Een programma dat ook met de tijd moet kunnen meegaan en zich moet kunnen aanpassen aan nieuwe kansen en ontwikkelingen.

Om het allemaal te ordenen, worden de verschillende onderdelen in een schema bij elkaar gezet. Het schema vormt het hart van de beleidstheorie van NPRZ en wordt vaak gebruikt om de aanpak toe te lichten.



Figuur 1.2: Schema van de ‘beleidstheorie’ van NPRZ (bron: programmbureau NPRZ). In de kern staat een stabielere thuissituatie, die kan worden bereikt door te investeren in school, werk en wonen. Er omheen is een beschermende schil van veiligheid en handhaving nodig.

Maar er is altijd de relatieve eenvoud van de drie pijlers en de zes doelstellingen. Dat stelt in staat om ‘het oog op de bal te houden’, zoals dat in NPRZ-jargon heet.

Pijler 1: school

De pijler school bestaat uit twee onderdelen: De Children’s Zone en Kiezen voor Vakmanschap. In de Children’s Zone worden kinderen en jongeren gestimuleerd tot het behalen van een zo hoog mogelijke opleiding, passend bij hun talenten. Daarnaast wordt bevorderd dat ze een studierichting kiezen met een goed arbeidsmarktperspectief te kiezen: techniek, haven en zorg.

Doel 1: verbetering van de schoolprestaties (Children's Zones)

Breng de schoolprestaties van kinderen in het basisonderwijs voor 2030 naar het niveau van de G4, is een van de doelen van NPRZ. Dit doel wordt ingevuld door het realiseren van zogenaamde Children's Zones, specifiek aangemerkte zones rondom basisscholen in de zeven focuswijken waarin NPRZ-partners samenwerken. Die zijn erop gericht om binnen de drie leefwerelden waarin kinderen opgroeien – school, thuis en de wijk – goede omstandigheden te creëren. Het uitgangspunt is dat prestaties op school niet alleen worden bepaald door de kwaliteit van de schoolomgeving, maar ook door wat er in het gezin en in de wijk speelt.

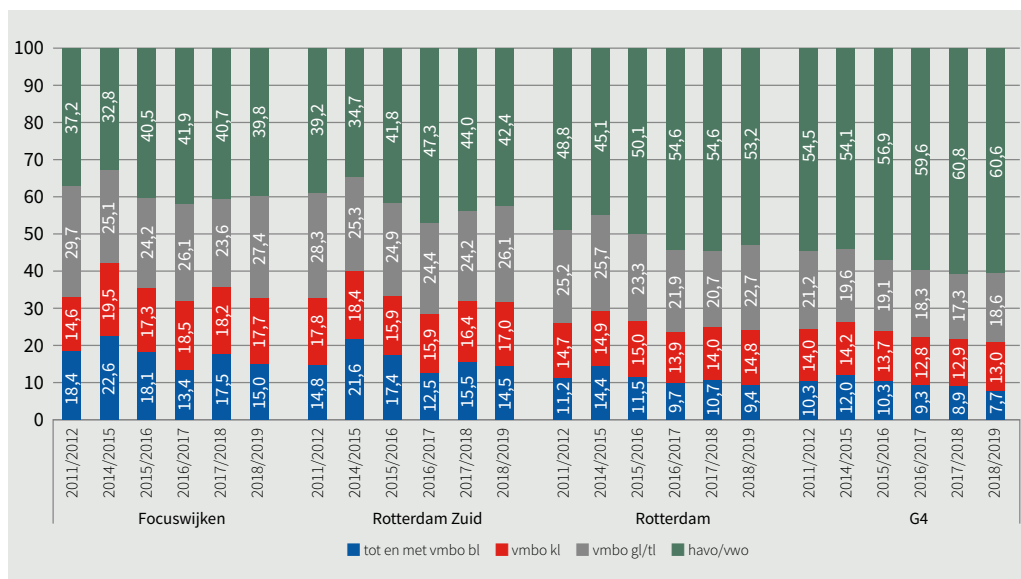
Een van de belangrijkste en meest besproken onderdelen van de Children's Zones dat al bij de start van het NPRZ wordt opgenomen in het uitvoeringsplan, is het uitbreiden van de schooltijd op basisscholen met tien uur per week. Het is de uitbreiding van de lestijd op school, waar ook Deetman zo sterk voor pleitte.

Scholen in de Children's Zones krijgen een financiële bijdrage vanuit de middelen van de gemeente en het Rijk als ze de extra schooltijd invoeren. Het duurt uiteindelijk drie jaar voordat alle 30 basisscholen, conform planning, in de Children's Zones meedoen. Deelname van de laatste scholen ging niet zonder bestuurlijke druk. Het streven naar tien uur extra schooltijd per week werd vervangen door een extra schooltijd van 6-10 uur, ook vanwege een tekort aan middelen en draagvlak bij schooldirecteuren en -bestuurders. Schoolbesturen merkten dat invoering de scholen veel moeite kostte. Het programmabureau NPRZ heeft hierover op ambtelijk en bestuurlijk niveau met de gemeente en schoolbesturen overleg gevoerd. Het resultaat daarvan was dat de verlengde schooltijd in de focuswijken gehandhaafd kon worden. In het meest recente uitvoeringsplan (2019-2022) is de extra schooltijd weer uitgebreid naar tien uur. Ze zijn verplicht voor alle kinderen op de scholen in de Children's Zones, zodat gegarandeerd wordt dat ook de leerlingen die de extra uren het hardst nodig hebben participeren.

Doelstelling is om de onderwijsresultaten in het gebied op te krikken naar het gemiddeld niveau in de G4. Aanvankelijk verliep die ontwikkeling voorspoedig, maar de jaren 2017/18 en 2018/19 kenden een inzakking van de onderwijsresultaten van de tot dan toe stijgende onderwijsresultaten in het primair onderwijs. Ze zijn nog wel hoger dan bij de start van NPRZ. Belangrijkste oorzaak van de inzakking is volgens betrokkenen het lerarentekort. Dat blijkt in achterstandswijken twee keer zo groot te zijn als in andere wijken. Aan die schaarste is op korte termijn niet veel te doen, hoewel

gewerkt wordt aan maatregelen om goede onderwijzers naar Zuid te halen en te behouden (zo meldt de voortgangsrapportage 2019).

Moeilijkheid bij het in kaart brengen van de onderwijsresultaten is dat sinds schooljaar 2015/16 een deel van de scholen is overgestapt van de Cito- naar de alternatieve IEP-toets (in schooljaar 2018/19 gaat het om 59% van de getoetste leerlingen in Rotterdam-Zuid, waar dat in heel Rotterdam voor 34% geldt en in de G4 om 23% van de getoetste leerlingen gaat). De IEP-scores kunnen vanwege het toepassen van correctiefactoren niet tussen schooljaren (in de tijd) worden vergeleken. Daarom wordt vanaf 2020 onder andere gewerkt met de indicator 'eindadviezen'. Die geven we hieronder weer. Het geeft een aardig beeld van de complexiteit die soms samenhangt met het in kaart brengen van de resultaten van NPRZ.



Tabel 1.1: Aandeel havo/vwo-adviezen stijgt naar het G4 gemiddelde in 2031 (bron: programmbureau NPRZ).

Toelichting: De doelstelling is dat het aandeel havo/vwo-adviezen in Rotterdam-Zuid in 2031 is gestegen naar het G4 gemiddelde. Het tussendoel voor 2021 is om 25% van het gat, tussen de beginwaarde in Rotterdam-Zuid en het G4 gemiddelde, ingelopen te hebben.

Bij de meting in hoeverre Rotterdam-Zuid bij de doelstelling voor 2021 en 2031 komt, wordt elk jaar het dan geldende G4 gemiddelde gehanteerd als richtgetal voor 2031. In metingsjaar 2018/19 is dat G4 gemiddelde 60,6%. De beginwaarde in Rotterdam-Zuid in 2011/2012 was 39,2%. Het te overbruggen gat tussen beginwaarde en het einddoel is dus 21,4 procentpunt. Een vierde deel (25%) daarvan is 5,4 procentpunt. Het doel voor Rotterdam-Zuid in 2021 komt daarmee op 44,6%. In 2018/19 zit het aandeel havo/vwo-adviezen in Rotterdam-Zuid op 42,4%.

In haar evaluatie uit 2016 van de eerste periode van NPRZ, constateert de Rotterdamse Rekenkamer dat het draagvlak voor het NPRZ bij de scholen goed is: ‘Het onderwijsveld waardeert het feit dat zij direct betrokken zijn bij het programma en invloed kunnen uitoefenen op doelen en de uitvoering van activiteiten’ (Rotterdamse Rekenkamer, 2016, p. 12).

Doel 2: kiezen voor vakmanschap (Bridge)

Het doel van het NPRZ is om in 2030 de helft van alle MBO-studenten in Zuid een diploma te laten behalen in de richting van techniek (35%) en zorg (15%), opleidingen waar toekomstperspectief in zit. Om dit te bereiken wordt door de partners van het NPRZ, het onderwijs, het bedrijfsleven en de gemeente, geïnvesteerd in een meerjarig programma loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB). Vanaf groep 6 van de basisschool tot aan de start op de arbeidsmarkt maken leerlingen door middel van voorlichting en ervaringsmomenten kennis met de verschillende beroepen waarvoor wordt opgeleid. Ze worden gestimuleerd om na te denken over vragen als ‘wat kan ik goed’, ‘wat vind ik leuk’ en ‘waar is plek op de arbeidsmarkt’.

Uitstroom MBO	2011/12	2016/17	2017/18	Doel
Techniek 1/2	13,0%	9,3%	6,6%	
Techniek 3/4	10,6%	23,1%	25,5%	
Totaal Techniek	23,6%	32,4%	32,1%	35%
Zorg	7,5%	10,0%	11,1%	15%
Overig	68,9%	57,6%	56,9%	

Tabel 1.2: Percentage uitstroom mbo richting zorg en techniek (bron: programmbureau NPRZ)

Om leerlingen te enthousiasmeren voor zorg en techniek worden er in het LOB-programma extra activiteiten verzorgd die gericht zijn op deze prioritaire sectoren: lesprogramma’s over natuur en techniek, bliksemstages in de bouw, gastcolleges vanuit de zorg, bedrijfsbezoeken in de haven, sollicitatietrainingen. Alle activiteiten zijn erop gericht om leerlingen en hun ouders de juiste keuzes te laten maken en de jongeren toe te leiden naar een kansrijke toekomst.

De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van de voorlichting en ervaringsmomenten ligt bij de scholen. Vanuit de gezamenlijke werkgroep met vertegenwoordigers van schoolbesturen en de gemeente worden afspraken gemaakt over welk pakket van activiteiten de scholen elk jaar aanbieden. Het opnemen van het LOB -pakket van groep 6 tot en met het mbo is in het begin van het NPRZ vooral in het voortgezet onderwijs en het mbo breed opgepakt. Inmiddels zijn ook vrijwel alle basisscholen met het volledige LOB-programma bezig.

Ook werkgevers hebben een grote rol. Zij bieden ruimte voor snuffelstages, geven gastcolleges, verzorgen bedrijfsbezoeken. Om de organisatie hiervan in goede banen te leiden, blijken intermediairs als JINC (een organisatie die jongeren met het bedrijfsleven verbindt) en EIC (het educatief centrum van de Rotterdamse haven) een cruciale rol te spelen. Er is een programmateam om te ondersteunen. ‘Dit is typisch een onderwerp waar iedereen achter staat, maar al snel laat schieten in het gevecht van het dagelijkse overleven,’ aldus een medewerker van het programmabureau.

Inmiddels zijn de activiteiten gebundeld in het programma BRIDGE – Gaan voor een Baan, dat zorgt voor een samenhangende en doorlopende loopbaanoriëntatie en -begeleiding voor kinderen van de basisschool tot en met de arbeidsmarkt.

Pijler 2: werk

De pijler werk is erop gericht om zoveel mogelijk mensen op Zuid aan het werk te krijgen. Daarbij staan twee doelstellingen centraal: het terugdringen van bijstandsafhankelijkheid op Zuid naar G4-niveau en het beschikbaar stellen van jaarlijks zeshonderd AanDeBak-garanties voor jongeren. Deze pijler richt zich dus met name op twee groepen: jongeren met een diploma die hun eerste stappen zetten op de arbeidsmarkt en werkzoekenden met een uitkering.

Doel 3: beschikbaar stellen van zeshonderd AanDeBak-garanties op het gebied van haven, techniek en zorg

In de pijler werk wordt het wenkend perspectief op een baan in techniek, zorg en haven sinds de start van het NPRZ concreet vastgelegd door AanDeBak-garanties (destijds nog carrière-startgaranties geheten). Dat is een garantie dat jongeren die kiezen voor een opleiding waarmee afspraken gemaakt zijn, al bij aanvang van de opleiding zeker zijn van werk. Na het behalen van hun diploma in de zorg, techniek en haven kunnen zij direct aan de slag.

De AanDeBak-garanties brengen de NPRZ-doelen vanuit de pijler school en de pijler werk samen. Ze dragen eraan bij dat jaarlijks de helft van de jongeren die naar het vmbo gaan, kiest voor een opleiding met arbeidsmarktperspectief in zorg, haven en techniek. Met een AanDeBak-garantie hebben jongeren de zekerheid dat ze ook op de langere termijn en los van economisch hoog- en laagtij na het behalen van hun diploma aan de slag kunnen. De garantie is eenzijdig vanuit de werkgevers, de jongere zelf zit nergens aan vast. Voor jongeren van Zuid is het een krachtig signaal dat ze gewild zijn op de arbeidsmarkt.

Aan de kant van de werkgevers zijn de AanDeBak-garanties een manier om al in een vroeg stadium goed opgeleid personeel aan zich te binden. Elk jaar worden nieuwe bedrijven verleid om AanDeBak-garanties af te geven. Men is kieskeurig, het moeten wel echte banen zijn, geen flexwerk in horeca of uitzendwerk.

De verantwoordelijke projectleider bij NPRZ (werkzaam bij de gemeente Rotterdam): ‘In het begin ging ik vaak samen met Marco Pastors de boer op. Contacten leggen, toelichten, overtuigen. Na een aantal gesprekken vulde ik die afspraken verder in. Daarna gingen we naar de opleidingen. Kostte veel tijd, was echt handwerk. Niet altijd makkelijk. Ook voor jongeren was het soms lastig, die moesten soms in de tweede klas al kiezen voor een werkgever. Het was voor hen geen verplichting, maar jongeren vonden dat toch spannend. We waren continu aan het uitleggen waar we mee bezig waren. Daar heb ik ook wel communicatiemiddelen voor ontwikkeld, dat was echt nodig. Enerzijds voor professionals, anderzijds ook voor jongeren.’

De baangaranties worden afgegeven door brancheorganisaties, maar ook grote werkgevers zijn bereid om afspraken te maken. Inmiddels worden er jaarlijks meer dan zevenhonderd AanDeBak-garanties beschikbaar gesteld door Defensie, Deltalinqs, de RotterdamseZorg, de Food Innovation Academy, de gemeente Rotterdam, RET, Bouwend Nederland, Sectorinstituut Transport en Logistiek, Installatie Werk Zuid-Holland, de politie en Metalent.

Sector	Werkgevers	Aantal per jaar
Haven	Deltalinqs	100
Techniek	Ministerie van Defensie	100
	Stadsbeheer Rotterdam	22
	Installatiewerk Zuid-Holland/Metalent	40
	Bouwend NL/Rijnmond Bouw en SGP Infra	50
	RET	10
	Sectorinstituut Transport en Logistiek	25
	Food Innovation Academy	30
Zorg	deRotterdamseZorg	180
	Kinderopvangorganisaties Rotterdam	100
Partners	Politie	45
Totaal		702

Tabel 1.3: Overzicht van de AanDeBak-garanties (bron: Programmbureau NPRZ).

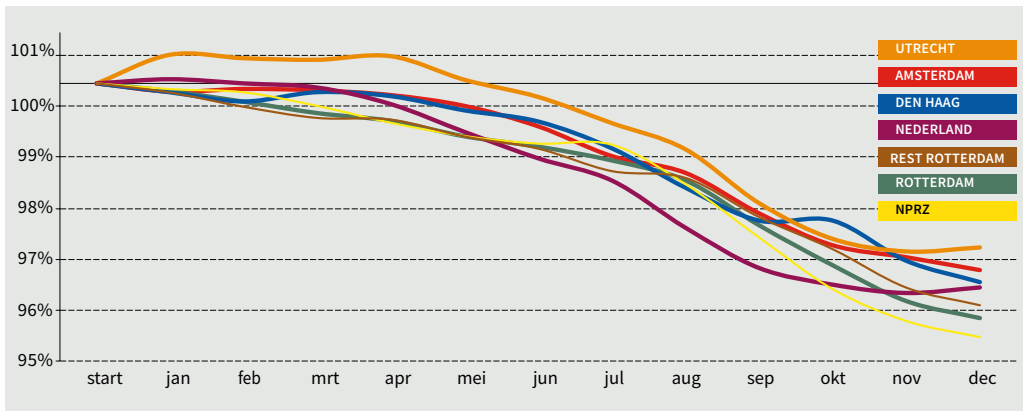
Doel 4: het aandeel huishoudens op Zuid met bijstands- of werkloosheidsuitkeringen is in 2030 gelijk aan de G4.

Ondertussen kampt Zuid echter nog altijd met een onevenredig groot aantal uitkeringsgerechtigden in de huidige beroepsbevolking. Een aanpak ontwikkelen voor het terugdringen van het aantal werklozen blijkt op Zuid een zware dobber. De achterliggende problematiek is divers en complex.

In 2015 vraagt het programmabureau NPRZ aan de gemeente om gegevens te verzamelen over mensen in een uitkeringssituatie. Van de 15.000 uitkeringsgerechtigden, blijken sommigen mensen al 5 jaar geen contact te hebben gehad met de gemeente. Het is één van de redenen dat de uitstroom uit de bijstand achterblijft bij de verwachtingen. Dit wordt gezamenlijk besproken en geanalyseerd en het resultaat is dat de inzet van het cluster W&I (Werk en Inkomen) vanuit de gemeente wordt geïntensiveerd.

Als eerste wordt begonnen met de mensen die redelijk snel naar de arbeidsmarkt kunnen worden gebracht. Om dit te bereiken wordt er vanuit de gemeente een ‘dedicated team’ ingezet dat voor Zuid werk binnenhaalt. Zij kloppen letterlijk bij werkgevers aan. Dat levert voor een aantal uitkeringsgerechtigden een baan op. Maar voor veel mensen is dat niet genoeg. Zij hebben steun nodig om het werk daadwerkelijk vast te kunnen houden. Door zorgen over schulden, armoede, mantelzorg, problemen met huisvesting vallen mensen snel weer terug in de uitkeringssituatie.

Daarom wordt vanuit het NPRZ aangedrongen om mensen die vanuit een uitkeringssituatie aan het werk gaan te koppelen aan wijkteams. Dat resulteert in het programma Samen Voor Zuid, waarin werkconsulenten van W&I, het UWV en de wijkteams gezamenlijk zijn gaan optrekken in negen wijken op Zuid. Het nieuwe aan deze aanpak is dat het dicht bij de mensen staat. De afstand tussen de werkconsulenten en uitkeringsgerechtigden wordt kleiner doordat de teams midden in de wijk zitten. Werkzoekenden worden op een persoonlijke wijze benaderd en de dienstverlening is laagdrempelig en direct. De aanpak heeft resultaat. Eind 2019 heeft Rotterdam-Zuid in de G4 de sterkste daling van uitkeringen. Maar de groep uitkeringsgerechtigden blijft kwetsbaar, en kan snel weer terugvallen in de oude situatie. In en door de corona-crisis lijkt zich dit te hebben voorgedaan.



Grafiek 1.1: Volumeontwikkeling 2019 van Buig-uitkeringen G4 en NPRZ (bron: programmbureau NPRZ).

Pijler 3: wonen

De pijler Wonen is gericht op het verbeteren van de woningvoorraad én het woon- en leefklimaat in Rotterdam-Zuid. Het doel is aantrekkelijke en meer gedifferentieerde woonmilieus maken, zodat voor verschillende huishoudens en inkomens een woning beschikbaar is. De focuswijken moeten aantrekkelijke woonmilieus worden voor de huidige bewoners, voor sociale stijgers uit Zuid die nu te vaak de wijk verlaten en voor nieuwkomers die hier een volgende stap in hun wooncarrière willen maken.

Doel 5: meer gedifferentieerde woonmilieus zodat voor verschillende huishoudens en inkomens een woning beschikbaar is.

Doel 6: aantrekkelijke woonmilieus, zodat sociale stijgers in de wijk blijven wonen.

De instroom van lage inkomens in de wijk en het wegtrekken van bewoners uit Zuid zodra het beter met ze gaat, wordt bij de start van het NPRZ aangemerkt als een belangrijke oorzaak van de achterstand van Zuid. De acties en projecten uit de pijler Wonen zijn erop gericht om dit mechanisme te doorbreken. Het verbeteren van de woningvoorraad moet zorgen voor een aantrekkelijke en gevarieerde woonomgeving op Zuid voor alle inkomensgroepen, waardoor een gemêleerde wijk ontstaat.

De pijler wonen is geïntegreerd in de Woonvisie 2030 van de gemeente Rotterdam. Daardoor raakt die ook, meer dan dat de andere pijlers dat zijn, gepolitiseerd. Vanuit de gemeenteraad, aangevoerd door de SP, was er veel verzet tegen deze Woonvisie. In november 2016 is er een referendum over gehouden, waarbij de opkomstdrempel niet werd gehaald.

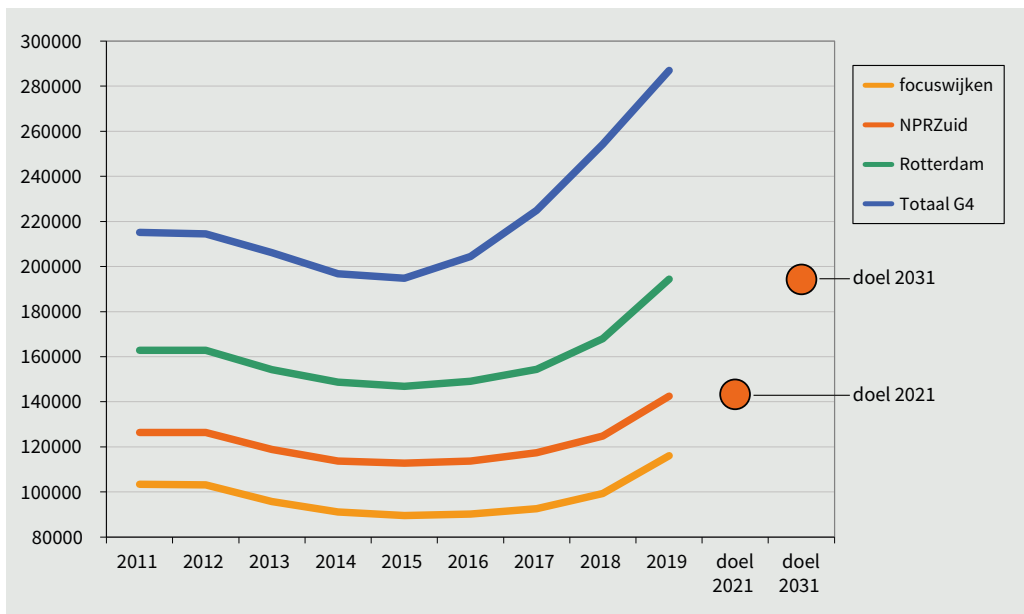
De pijler wonen is ondersteunend aan de andere twee pijlers en heeft mede daardoor een andere tijdshorizon. Bovendien hangt er een ander kostenplaatje aan. Voor de uitvoeringsplannen binnen de pijler wonen is verreweg het meeste geld nodig. De ambitie om in 20 jaar 35.000 woningen aan te pakken kost veel geld. De financiële crisis in de beginperiode van NPRZ zorgt ervoor dat de partners onvoldoende financiële middelen hebben om de benodigde inzet te plegen. Bovendien worden de woningcorporaties geconfronteerd met het Vestia-schandaal. En er is een slepend meningsverschil over de mate waarin woningcorporaties mee kunnen werken aan particuliere woningverbetering: nee zeggen de corporaties, ja zegt NPRZ. Lange tijd staat de uitvoering binnen deze pijler op en laag pitje; het realiseren van de doelen loopt achter op schema. De vertraging zit met name in het verbeteren van de particuliere woningvoorraad. Het komt goed uit dat de pijler wonen wordt beschouwd als het sluitstuk van de aanpak van NPRZ. Deels liggen hier inhoudelijke overwegingen aan ten grondslag ('je begint niet met stenen stapelen'), deels is het ook pure noodzaak, omdat aanvankelijk het geld ontbrak.

Vanaf 2014 komt daar langzaam verandering in. Een belangrijke doorbraak is een korting op de verhuurdersheffing, onder andere voor Rotterdam-Zuid. In de jaren erna komen vanuit de gemeente en het Rijk meer financiële middelen vrij voor de aanpak van de particuliere woningvoorraad en het corporatiebezit. De Regio Deal Rotterdam-Zuid geeft de inzet op Zuid in 2018 nog een extra boost. Inmiddels zijn duizenden woningen op Zuid met deze middelen verbeterd.

Voor de pijler wonen betekent de ondertekening van de Regio Deal dat er financiële ruimte en slagkracht komt om de ontstane vertraging in te lopen. De doelstelling om ongeveer 10.000 woningen te slopen of samen te voegen, komt met de Regio Deal weer een stap dichterbij. De verliezen die door partijen moeten worden gemaakt voor de verbetering van de woningvoorraad, kunnen de komende jaren met de middelen uit de Regio Deal worden afgedekt. Er komt een vierjarig investeringsprogramma voor onder andere het samenvoegen van woningen, voor kluswoningen én voor sloop en nieuwbouw van woningen. De bedoeling is dat de gemeente of een corporatie de huizen opkoopt tegen marktwaarde en zorgt voor een verhuisvergoeding en begeleiding.

Sloop en nieuwbouwprojecten komen inmiddels van de grond en leiden tot veel discussie en verzet. Er is de geruchtmakende herstructurering van de Tweebosbuurt in de Afrikaanderwijk, waar goedkopere woningen vervangen worden door duurdere, maar kwalitatief betere woningen. Er is veel verzet bij die bewoners die vaak al decennialang in de te slopen huizen wonen. Zij krijgen ook politieke steun en veel aandacht in de media.

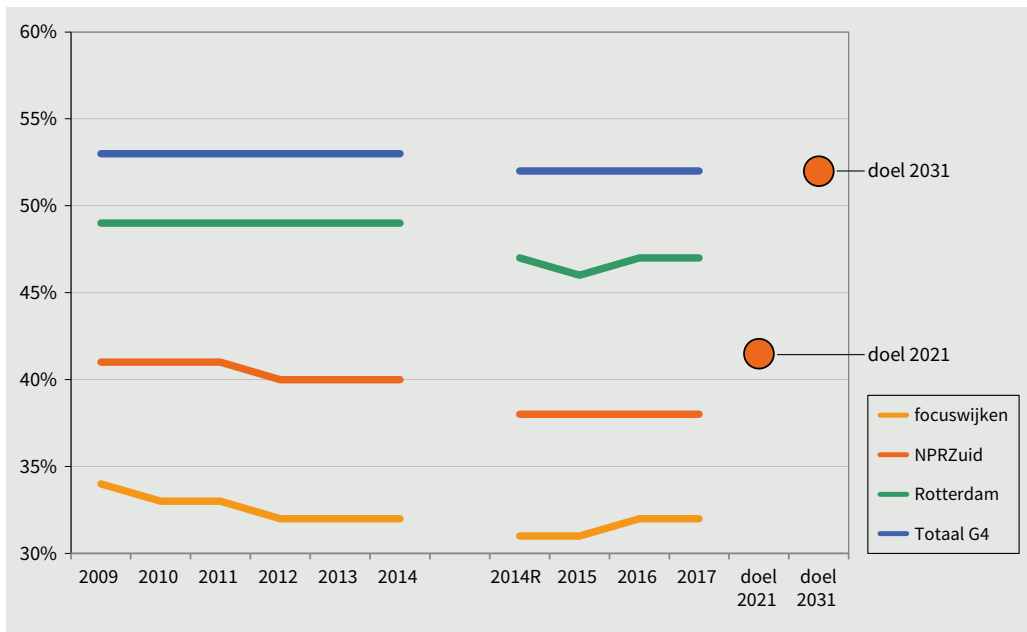
De onderstaande figuren laten zien dat nog een behoorlijke weg af te leggen is voordat op het gebied van wonen de gestelde doelen bereikt zijn. Kernpunt is: voorkom selectieve migratie, houd sociale stijgers vast in het gebied. En daarnaast: maak Zuid aantrekkelijk voor andere groepen dan alleen de mensen met lage(re) inkomens. We zien dat de WOZ-waarde van woningen aan het stijgen is, maar de rest van de G4 stijgt sneller (grafiek 1.2). Aan de aantrekkelijkheid van Zuid voor hogere-inkomensgroepen moet nog flink getrokken worden (grafiek 1.3).



Grafiek 1.2: Gemiddelde WOZ-waarde woningen stijgt naar het stedelijk gemiddelde van Rotterdam in 2031 (bron: Proqrambureau NPRZ).

Toelichting: De doelstelling is dat de gemiddelde WOZ-waarde in Rotterdam-Zuid in 2031 is gestegen naar het Rotterdams gemiddelde. Het tussendoel voor 2021 is om 25% van het gat naar Rotterdam ten opzichte van de beginwaarde in 2011 ingelopen te hebben.

Bij de meting in hoeverre Rotterdam-Zuid dichterbij de doelstelling voor 2021 en 2031 komt, wordt elk jaar het dan geldende Rotterdams gemiddelde gehanteerd als richtgetal voor 2031. In metingsjaar 2019 is dat Rotterdams gemiddelde €194.381. De beginwaarde in Rotterdam-Zuid in 2011 was €126.434. Het te overbruggen gat tussen beginwaarde en beoogde eindwaarde is dus €67.947. Een-vierde deel (25%) daarvan is €16.987. Het doel voor Rotterdam-Zuid in 2021 komt daarmee op €143.421. In 2019 zit de gemiddelde WOZ-waarde in Rotterdam-Zuid op €142.465.



Grafiek 1.3: Percentage midden- en hoge inkomens in Rotterdam-Zuid moet stijgen naar het G4-gemiddelde in 2031 (bron: Programmbureau NPRZ).

Toelichting: De doelstelling is dat het aandeel midden- en hoge inkomens in Rotterdam-Zuid in 2031 is gestegen naar het G4-gemiddelde. Het tussendoel voor 2021 is om 25% van het gat naar de G4 ten opzichte van de beginwaarde ingelopen te hebben.

Bij de meting in hoeverre Rotterdam-Zuid dichterbij de doelstelling voor 2021 en 2031 komt, wordt elk jaar het dan geldende G4-gemiddelde gehanteerd als richtgetal voor 2031. In metingsjaar 2017 is dat G4-gemiddelde 52%. De beginwaarde in Rotterdam-Zuid in 2011 was 41%. Het te overbruggen gat tussen beginwaarde en beoogde eindwaarde is dus 11 procentpunt. Een vierde deel (25%) daarvan is 2,8 procentpunt. Het doel voor Rotterdam-Zuid in 2021 komt daarmee op 43,8%. In 2017 zit het percentage midden- en hoge inkomens in Rotterdam-Zuid op 38%.

NB. De knip in de grafiek wordt veroorzaakt door wijziging in genereren data CBS.

Een rapport van onderzoekers van de Erasmusuniversiteit uit 2021 laat zien hoe complex de opgave is. Uit het onderzoek blijkt dat het aandeel van de middengroepen in Rotterdam-Zuid langzaam groeit. Dat is in overeenstemming met de ambitie van NPRZ. Maar omdat deze groepen in de rest van de stad sneller groeien, leidt het niet tot een verkleining van de afstand; de achterstand wordt onvoldoende ingehaald (Custers en Snel, 2021). Het gaat op Zuid wel de goede kant op, maar in de rest van Rotterdam gaat het beter; behalen van de doelstelling om in 2030 op het gemiddelde van Rotterdam te zitten, zal nog een flinke inspanning vergen.

Fazantstraat

September 2020. De bewoners van de Fazantstraat in de wijk Carnisse voeren actie. Op de ramen van de voor de wijk zo kenmerkende portiekwoningen hangen posters met ‘Slopen? Bezopen! en: ‘Slopen? Wij blijven!’ In de straat zijn 216 woningen aangewezen om te slopen, andere woningen staan op de rol voor samenvoeging en renovatie. Zo’n twintig bewoners van de straat verzetten zich tegen de plannen; er worden burgerbrieven geschreven, fracties worden benaderd, er wordt ingesproken tijdens raadsvergaderingen en via nieuwsbrieven worden de overige bewoners op de hoogte gehouden van ontwikkelingen. Volgens de bewoners is er niets mis met de woningen en is Carnisse door de stijgende huizenprijzen en de woningnood al een heel gemêleerde wijk. De bewoners weten na bevlogen inspraakmomenten in de gemeenteraad de oppositiepartijen achter zich te krijgen. Het bewonersprotest heeft succes; niet alleen de oppositie, ook coalitiepartijen als PvdA, GroenLinks en D66 keren zich tegen de sloop.

Op 17 december 2020 besluit de raad, voor het eerst, tegen een sloopplan in Rotterdam, ofschoon dit plan onderdeel is van de gemeentelijke Woonvisie en van de doelstellingen van het NPRZ. De raad is overtuigd door de lobby van een deel van de bewoners en bezorgd over de kosten van de sloopopgave; de verwervingskosten zijn door de stijgende huizenprijzen op Zuid verdubbeld. Financiering van de plannen op het gebied van wonen lijkt daarmee (weer) ingewikkelder te worden.

De situatie in de Fazantstraat laat nog maar eens zien dat het NPRZ onderdeel is van een groter speelveld waarin tal van krachten strijden en samenwerken in (de ontwikkeling van) de stad als geheel en Zuid in het bijzonder. Alle acties die de gemeente, al dan niet onder de noemer van NPRZ, uitvoert zijn zaken waarvoor ze verantwoording verschuldigd is aan de raad. Het kan dus gebeuren dat een meerderheid van de gemeenteraad zegt: dit willen we niet. Als dat vaker gebeurt, kan dat een probleem worden voor het halen van de ambities.

Een basis voor de andere pijlers: ‘Thuisbasis op orde’

De thuisbasis op orde hebben staat in het NPRZ centraal (zie figuur 1.1). Een kwetsbare thuissituatie, zoals veel gezinnen in Rotterdam-Zuid hebben, zorgt ervoor dat bewoners niet goed kunnen deelnemen aan school, werk en wonen. Een kind leert in een onrustige of onveilige thuissituatie minder makkelijk dan wanneer er thuis ruimte en aandacht voor het kind is om zich te ontwikkelen. Om de doelen van het NPRZ in de drie pijlers te behalen, wordt daarom door het NPRZ fors ingezet om de thuisbasis van huishoudens in Rotterdam-Zuid op orde te krijgen.

Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor de wijkteams, die binnen het programma een cruciale rol moeten spelen. De hulp die zij verlenen, dient ervoor te zorgen dat huishoudens op Zuid de basis van hun leven op orde krijgen en kunnen deelnemen aan school, werk en wonen.

De wijkteams worden geacht vanuit de frontlijnmethodiek te werken; de problemen worden in een vroeg stadium gesignaleerd en worden door een integrale aanpak van het hele huishouden aangepakt. In de wijkteams zitten professionals met expertise op verschillende gebieden: maatschappelijk werkers, schuldspecialisten, jeugdcoaches, specialisten in de verslavingszorg, huiselijk geweldspecialisten.

Behalve dat de inzet van de wijkteams de thuisbasis van huishoudens op Zuid op orde brengt, haalt het ook een zorgtaak weg bij de organisaties die daar in eerste instantie niet op ingericht zijn of daar geen oog voor hebben. Zo kunnen scholen, werkgevers, uitkeringsinstanties en woningcorporaties zich na signalering richten op hun primaire taak en de bewoners vanuit de pijlers school, werk en wonen op weg helpen naar een positieve toekomst.

De resultaten zijn nog voor verbetering vatbaar en op dit moment onvoldoende, zo wordt in de voortgangsrapportage 2019 gesteld. Het streefbeeld van één gezin-één hulpverlener-één plan is niet bereikt.

Het blijft de uitdaging om mensen met hulpvragen vroegtijdig te bereiken. Zo is het bereik van de schoolgaande kinderen circa 15%, terwijl 25% is beoogd. Dit is niet exclusief voor het wijkteam. Ook bij het samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs en bij de speciaal voor de Children's Zone ingestelde hulplijn (een voor de scholen ingesteld telefoonnummer waar zij terecht kunnen als zij vastlopen in de zorgstructuren) is het aantal hulpvragen veel lager dan verwacht gezien de problematiek van Zuid. Net als voorgaande

jaren spelen (onterechte) negatieve beelden omtrent hulpverlening hierbij nog steeds een rol, maar ook worden veel problemen niet gemeld omdat het 'gewoon' is geworden.

Versterking van deze aanpak blijft een belangrijk punt van aandacht. De methodiek van frontlijnsturing wordt in theorie soms wel omarmt, maar blijkt vaak toch lastig in praktijk te brengen.

Veiligheid: Een pijler die geen pijler mocht zijn

Twee jaar nadat NPRZ van start is gegaan, constateert het programmabureau dat de inzet op de drie pijlers wordt bemoeilijkt door een hardnekkig probleem dat al lange tijd speelt op Zuid: ondermijnende criminaliteit. De criminaliteit op Zuid, soms zichtbaar aanwezig, maar veelal verborgen achter een façade van een winkel of woning, heeft een ontwrichtende werking. Zij leidt tot verdraaide gezagsverhoudingen en tot afkeer van gangbare maatschappelijke opvattingen. School en regulier werk hebben geen waarde binnen het criminele systeem. Criminaliteit in de wijk ondermijnt daarmee de doelen van het NPRZ. De keuze voor een criminele carrière lonkt. Voor het behalen van de doelen van het NPRZ is het – naast het bieden van kansen – ook nodig om de foute weg, het criminele pad, af te sluiten.

In april 2014 gaat de directeur van NPRZ in overleg met partijen die in Rotterdam actief zijn op het gebied van veiligheid. Hij wil verkennen of en hoe samenwerking mogelijk is ten behoeve van de ontwikkeling van Zuid. De burgemeester en de andere partijen in de driehoek (politie en OM) voelen er niets voor om veiligheid/ondermijning als pijler onder de paraplu van NPRZ te brengen. Dat heeft met capaciteit en verantwoordelijkheden te maken. 'De driehoek is verantwoordelijk voor veiligheid'. Maar zij snappen het punt. De gemeente neemt het initiatief om een stadsmarinier ondermijning aan te stellen voor Rotterdam-Zuid en zo ontstaat operatie Hartcore. Formeel is NPRZ geen partij, maar informeel ontstaan er allerlei contacten en vormen van samenwerking. Daarin is altijd wel 'een randje gevoeligheid' blijven bestaan, zoals één van de betrokkenen het uitdrukt, maar ondertussen worden er interessante initiatieven opgezet, waar NPRZ vaak ook wel bij betrokken is. Uit aandacht voor het verschijnsel van de belwinkels vloeide uiteindelijk bijvoorbeeld een spraakmakend project voort gericht op terugdringing van malafide MTO's (Money Transfer Organizations).

De ontwikkeling wordt ook versterkt doordat in 2016 vanuit het OM een officier van justitie aan het programmabureau wordt toegevoegd, Loes van der

Wees. Dat maakt de contacten directer en effectiever. Het is aanvankelijk wel zoeken naar haar rol. Want de driehoek is verantwoordelijk voor veiligheid. Maar (...) 'het fijne van een gebied als Zuid is dat er zo veel te doen is dat je ook belangrijke effectieve dingen kan doen zonder dat je constant aan het vechten bent. Er is altijd wat te doen wat bijdraagt en waar mensen energie van krijgen.' En zo pakt ze haar rol op, in nauwe samenwerking met Pastors en met veel steun vanuit de centrale overheid. Er komen interessante dingen tot stand; we noemden al de MTO-aanpak, maar daarnaast kan bijvoorbeeld gewezen worden op de actieve aanwezigheid van de reclassering in de wijk, de experimenten met buurtrechtspraak op Zuid en de aanpak van de Beijerlandselaan.

De Beijerlandselaan vormt samen met de Groene Hilledijk een 1,2 kilometer lange winkelstraat en heeft van oudsher een dominante positie in de wijk. De glorie van weleer heeft in de loop der tijd plaatsgemaakt voor louche praktijken. 'De Laan' zoals de winkelstraat door de bewoners van Zuid wordt genoemd, oogt wellicht als een normale winkelstraat, maar wie oplet ziet vooral veel dezelfde winkels – juweliers, kapsalons, zonnebankstudio's en geldwisselkantoren – met opvallend weinig klandizie. De vermoedens dat deze ondernemingen een belangrijke rol hebben in het netwerk van georganiseerde criminaliteit in Rotterdam-Zuid zijn sterk. Het aanpakken van criminaliteit op deze laan heeft een positief effect op Zuid als geheel. Met de stadsmarinier als drijvende kracht worden malafide ondernemers aangepakt, maar wordt ook ingezet op strategische verwerving van winkelpanden en woningen, waardoor grip op het vastgoed ontstaat. Luifels van de winkelpanden worden verwijderd en woning- en winkelplinten worden opgeknapt. Via betrokkenheid van de Rijksbouwmeester, een initiatief van Loes van der Wees, wordt gekeken naar de fysieke inrichting en het verbeteren en diverser maken van het woningaanbod. 'Mijn doel is,' aldus Van der Wees, 'weten wat er is, daarop handhaven, maar ook het probleem breder bekijken om het in de toekomst te voorkomen. Niet alleen maar justitieel ingrijpen. Zonder komen we niet ver. Maar het eindigt daar niet.'

Cultuur en sport

Vanaf 2019 wordt cultuur en sport een aandachtsgebied van NPRZ. Deelname aan sport en cultuur is, net als school en werk, onderdeel van een goede dagbesteding. Voldoende voorzieningen op het gebied van cultuur en sport dragen zagezegd bij aan de mogelijkheid om in Zuid 'een leven te kunnen leiden zoals dat in een grote stad gebruikelijk is'. De deelname van bewoners aan cultuur en sport is op Zuid minder groot dan in de rest van Rotterdam. Dat is niet gek als je kijkt naar het cultuuraanbod en naar de

bevolkingssamenstelling van Zuid, maar het past volgens het NPRZ niet bij de ambitie die er voor Zuid en de bewoners van Zuid gesteld is. Om participatie op het gebied van sport en cultuur te stimuleren, wordt op Zuid ingezet op zowel de vraag- als de aanbodkant. Een belangrijke impuls op het gebied van sport en cultuur komt vanuit de grootschalige gebiedsontwikkelingen rond het Zuidplein en Ahoy – het beoogde tweede stadscentrum van Rotterdam – en van Feyenoord City. Er is ook het plan voor een ‘cultuurcampus’ op de Charloisse Hoofd, een investering van ongeveer driehonderd miljoen euro, waar ook door de Erasmusuniversiteit aan deelgenomen wordt. Die zal zich nu op Zuid gaan vestigen en dat wordt als een belangrijke symbolische doorbraak gezien. Van het driemanschap dat onderzoek deed naar de haalbaarheid van het plan, maakte NPRZ-directeur Pastors deel uit. Al deze initiatieven moeten belangrijke economische brandpunten gaan vormen, waar bewoners uit Zuid, de rest van Rotterdam en de regio elkaar ontmoeten en waar bewoners worden geïnspireerd en gestimuleerd om actief deel te nemen aan sport en cultuur. Het zijn ontwikkelingen die niet door NPRZ zijn ingezet, maar vanuit het programma wel stevig ondersteund worden: samenwerking is vooral gericht op versterking van de werkgelegenheid.

Op een wat kleinschaliger niveau wordt vanuit het NPRZ de participatie vergroot door het versterken van de culturele programmering in de wijken en wordt er ingezet op talentontwikkeling en een sterk makersklimaat. Op de vraagkant wordt vanuit het NPRZ met name gestuurd vanuit de pijler school. Cultuur en sport hebben daar beide een plek in de dagprogrammaring (de 10 extra lessen) van scholen in de Children’s Zones, zodat cultuur en sport al vanaf een jonge leeftijd een normaal onderdeel is van een goede dagbesteding. Cultuur en sport zijn onlosmakelijk verbonden met de andere pijlers van het NPRZ. Het toevoegen van cultuur- en sportvoorzieningen zorgt voor werkgelegenheid, het draagt bij aan sociale cohesie, en het zorgt voor een aantrekkelijker woonklimaat voor de huidige en de nieuwe bewoners van Zuid. De inzet op cultuur en sport lijkt voor het NPRZ een omslagpunt te markeren; zoals een van de geïnterviewden het zei: ‘het gaat niet meer alleen over het wegwerken van achterstanden, maar ook over het organiseren van iets waar je trots op kunt zijn.’

Tot slot

Twintig jaar lang inzet op school, werk en wonen. Dat is de focus van het NPRZ. Echter, een langjarig en integraal programma als het NPRZ laat zich niet in beton gieten. In de uitvoering van de plannen, op verschillende niveaus, wordt pas echt duidelijk wat werkt en wat nog ontbreekt om de stip

op de horizon te kunnen bereiken. Kansen en obstakels die op het pad van de langetermijnambities liggen, worden gesignaleerd. Op basis daarvan wordt het programma periodiek geactualiseerd.

In de drie uitvoeringsplannen die het NPRZ inmiddels rijk is, zien we dat er de afgelopen jaren heel wat geschaafd en geboetseerd is. De drie pijlers blijven als bakens overeind, maar daarbinnen vinden verschuivingen plaats: doelen en indicatoren worden aangescherpt, projecten worden uitgebreid met partners of worden hernoemd als gevolg van een wisseling in de financieringsstromen. Ook buiten de drie pijlers zien we veranderingen in het programma. Verschillende thema's worden aan het programma toegevoegd als verbreding en verdieping: veiligheid en cultuur zijn daarvan de meest prominente.

1.3 De werkwijze van NPRZ

We hebben zojuist geschetst wat voor doelstellingen NPRZ heeft en welke invulling daaraan gegeven wordt. Hier gaan we in op de vraag hoe NPRZ functioneert. Hoe worden al die activiteiten geselecteerd en gestuurd? Hoe is de bestuurlijke verantwoordelijkheid georganiseerd? Hoeveel geld is er nodig en waar wordt dat vandaan gehaald? En hoe wordt bijgehouden of al die activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van NPRZ?

Hier gaan we achtereenvolgens in op de 'governance', op de programmasturing, op de financiën en op de monitoring. We zullen zien dat daar verrassende elementen inzitten. Er is gekozen voor een heel lichte bestuurlijke structuur, met weinig formele doorzettingsmacht. Er zijn extra financiën beschikbaar, maar toch ook weer niet zo veel: 'om het geld hoeft je het niet te doen'. En er wordt veel gemeten en geteld – het is één van de principes van directeur Pastors: 'durf te meten' –, maar al die cijfers zijn veel eerder inzet voor een goed en soms scherp gesprek, dan een 'afrekenmechanisme'. In bestuurskundige termen: NPRZ is 'soft government', maar met 'hard consequences'.

Niet iedereen is daar gelukkig mee; met name de Rekenkamer Rotterdam levert in een rapport uit 2016 stevige kritiek op NPRZ. Het vraagt zich af of met de gekozen werkwijze de doelstellingen wel gehaald kunnen worden.

Het is een botsing van paradigma's, die veel zegt over wat de bijzondere kenmerken van NPRZ zijn. Op die 'kernelementen' zullen we hierna uitgebreid ingaan. Als je wilt snappen wat NPRZ is, en als je daarvan wilt leren, dan liggen hier de lessen.

De ‘governance’

Het NPRZ is een zelfstandig programma. De NPRZ-organisatie staat los van bestaande organisatiestructuren die zich bezighouden met de ontwikkeling van Rotterdam-Zuid. De organisatie is niet geformaliseerd in een rechtspersoon en valt niet onder de (politieke, ambtelijke) verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld de gemeente. De medewerkers van de partners kunnen daardoor naar eigen zeggen vrijer bewegen in het netwerk van betrokken partijen. Zij hebben geen politieke baas; het is de gezamenlijke ambitie van de partners van NPRZ die hen drijft.

Een belangrijke rol binnen het NPRZ is die van de programmadirecteur. Hij is een essentiële schakel in de uitvoering van het NPRZ. De directeur bindt de partijen, spreekt ze aan op hun verantwoordelijkheden, mobiliseert slagkracht, en wijkt zo nodig van de gebaande paden af om de doelen te bereiken, zo luidt zijn functieomschrijving. De directeur geeft leiding aan het programmabureau en is vanuit het bestuur gedelegeerd verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Hij heeft als taak om de doelen uit te werken in concrete acties en projecten en deze met gezag, mandaat en doorzettingskracht uit te voeren. De directeur wordt ondersteund door een klein programmabureau van (anno 2021) zeven medewerkers. Het programmabureau staat naast de partners en is daar dus niet afhankelijk van; het ondersteunt alle partijen die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van het NPRZ.

Over de rol van het programmbureau wordt in de evaluatie van de Rekenkamer Rotterdam opgemerkt dat zijn rol door corporaties en onderwijsinstellingen in het algemeen gewaardeerd wordt. Het programmabureau wordt gezien als verbinder tussen organisaties en het draagt daadwerkelijk zorg voor ‘een inhoudelijk integraal programma door partijen bij elkaar te brengen’. Daaraan wordt toegevoegd dat de stijl van het programmabureau soms als ‘hard’ of ‘onprettig’ wordt ervaren, maar dat tegelijkertijd de ‘volhardende’ en ‘scherpe’ stijl als noodzakelijk wordt gezien om de focus van betrokken partijen op Zuid te behouden (Rekenkamer Rotterdam, 2016, p.13).

Het NPRZ laveert continu tussen formeel en informeel en van hiërarchie is geen sprake. Dat geldt voor de uitvoering van projecten, maar ook voor de interne organisatie. De governancestructuur van het NPRZ is weliswaar vastgelegd in het convenant, maar de samenwerking tussen alle partners die zich gecommitteerd hebben aan het NPRZ is gebaseerd op ‘herenafspraken’. Het onderhouden en vasthouden daarvan is een belangrijke taak voor de programmadirecteur. Bij elke wisseling in de bestuurssamenstelling bij

belangrijke partners meldt hij zich snel bij de nieuwe bestuurders om met hen de stand van zaken door te nemen en het aangegane commitment in herinnering te brengen.

Het bestuur van NPRZ bestaat uit vertegenwoordigers van de partners, van elke sector één, de programmadirecteur en de voorzitter. Aanvankelijk was dat wethouder Karakus en die is na verloop van tijd opgevolgd door burgemeester Aboutaleb. In het bestuur zitten ook een vertegenwoordiger van het rijk, bewoners, schoolbesturen, werkgevers, woningcorporaties, zorgaanbieders, de gemeente en de sector veiligheid (nu de politiechef van Rotterdam, namens de driehoek). Het bestuur stelt de koers van het programma vast en is de opdrachtgever van de directeur en het programmabureau. De bestuursleden zijn verantwoordelijk voor hun achterban in de sector en zorgen voor afstemming met hun achterban aan de diverse overlegtafels die voor de sectoren worden georganiseerd. De tafels vormen daarmee een belangrijke plek voor het ophalen van kennis, ervaring en ideeën en voor het creëren van draagvlak bij de partnerorganisaties, met name in de pijlers school en wonen. In de pijler werk, die veel losser georganiseerd is, is er geen geïnstitutionaliseerde tafel. Daar organiseren de vertegenwoordigers van de werkgevers in het bestuur hun contacten en netwerken op een meer fluïde en ad-hocbasis.

De vormgeving van NPRZ is die van een uitwerking van wat in bestuurskundige termen ‘multi-level-governance’ heet; verschillende overheden (rijksoverheid, gemeente) werken hierin samen met vertegenwoordigers van publiek-private en private organisaties, zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, zorginstellingen en bewoners.

Er is geen zware bestuurlijke structuur. De status van het bestuur en het programmabureau is bewust niet juridisch geregeld. In een zelfevaluatie uit 2016 formuleerde het bestuur de eigen positie als volgt: ‘Het bestuur geeft richting en is buitenboordmotor, forceert doorbraken en vormt coalities. Het bestuur maakt ruimte in het veld voor de samenwerking met de partners en bevordert daarmee de integraliteit van de aanpak.’ Daarbij heeft het bestuur aangegeven geen behoefte te hebben aan het juridisch formaliseren van de eigen rol en die van het programmabureau.

Deze constructie wordt door de Rotterdamse Rekenkamer weinig enthousiast beoordeeld. Het is tamelijk onzeker, zo stelt zij, of in de nabije toekomst wel voldoende inhoudelijke resultaten zullen worden geboekt. ‘Redenen hiervoor zijn het langetermijnperspectief van het NPRZ, de relatieve afstand van een aantal partijen tot het NPRZ, het zekere planningsoptimisme en de stijl van het

programmabureau.’ (Rekenkamer Rotterdam, 2016, p.14). Met name het college reageert hier streng op: ‘Met deze conclusie worden bijna alle uitgangspunten die nodig zijn om tot een transformatie op Zuid te komen op losse schroeven gezet door de rekenkamer. (...) Het is inderdaad een ambitieus programma waarvoor optimisme, sturing, onderhoud en olie nodig is. Daar is de governance van NPRZ ook zo goed mogelijk op ontworpen.’ (Rekenkamer Rotterdam, 2016, p. 23). Hier botsen twee werelden op elkaar. Wat in de ene wereld een mogelijk probleem is, namelijk een lichte bestuurlijke structuur, is in de andere wereld een mogelijke oplossing.

Het NPRZ is in de wijk, bij bewoners niet per se bekend. Binnen de beleids-wereld, in de politiek, op organisatieniveau echter, is het NPRZ een sterk merk. Dat het aantal partners van het programma sinds de start van het NPRZ van 18 naar 65 organisaties is gegroeid, zegt veel over de kracht en inspiratie van het programma. De doelen en de stip op de horizon zijn kennelijk herkenbaar en aantrekkelijk om bij aan te sluiten. Dat het programma op afstand van de lokale politiek is geplaatst draagt daaraan ook bij. Inmiddels zijn 65 partners bereid om zich te binden aan de doelen en de ambitie van het programma.

Het programma is nog op een andere manier multi-level; niet alleen tussen instituties, maar ook, eenvoudig gezegd, tussen beleid en uitvoering. NPRZ is zelf geen uitvoeringsorganisatie, die uitvoering geschiedt door anderen. Maar in de constellatie van NPRZ is het de uitvoering die uiteindelijk telt. De officier van justitie op het programmbureau geeft het voorbeeld van de Beijerlandselaan. Daar was al een tijd lang veel aandacht voor handhaving. Slechte winkeliers moesten vertrekken. Het resultaat was niet om over naar huis te schrijven: een slechte ondernemer was vervangen door een slechtere ondernemer en deze werd vervangen door een nog slechtere. ‘Daar hebben we van geleerd, de stadsmarinier, de gemeentelijke diensten, wij van NPRZ. Wat we nu beter doen is elkaar aanspreken: wat doe jij, wat doe ik. Waar is strenge handhaving nodig en waar moeten we een helpende hand toesteken.’ Dat betekent dat je tot op winkelniveau moet weten wie de eigenaren zijn, de echte eigenaren. Je moet weten wat er zich echt afspeelt in een winkel. Een kapper in combinatie met een belastingadviseur – wat is dat, hoe moet dat begrepen worden. ‘Wat opvalt: het is allemaal micro. Van deur tot deur, van het ene specifieke probleem naar de andere specifieke omstandigheid.’ Maar wat je ook nodig hebt: een gezamenlijk doel over wat er van de Beijerlandselaan moet worden. ‘Dat doel moesten we wel formuleren om onze activiteiten bij elkaar te brengen: daar hebben we de Rijksbouwmeester bij gebruikt: hoe ziet een goeie winkelstraat er eigenlijk uit? Daar is een gezamenlijk gedragen plan voor ontwikkeld.’

Het is volgens betrokkenen een illustratie van hoe NPRZ in optima forma kan werken: een gemeenschappelijk doel, scherpste en precisie in de uitvoering, handhaving en ondersteuning combineren, in een gezamenlijk gedragen aanpak. NPRZ is daarbij een soort zwerver in de hiërarchie van de verschillende organisaties en een verbinder van verschillende perspectieven en invalshoeken. Zo kan het. Zo werkt het niet altijd. Er gaan regelmatig zaken mis en dan moet er weer opnieuw in verhoudingen en ontwikkelingen geïnvesteerd worden.

Programmasturing

Om de doelen te kunnen bereiken worden deze elke vier jaar uitgewerkt tot concrete acties en projecten in een uitvoeringsplan. Het programma kent inmiddels drie van die uitvoeringsplannen. De cyclus van vier jaar wordt aangehouden om continuïteit in de projecten te kunnen waarborgen en tegelijkertijd in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden en kansen. De uitvoeringsplannen worden opgesteld door de het programmabureau in samenspraak met partners en uiteindelijk vastgesteld door het NPRZ-bestuur.

De uitvoering van de plannen geschiedt door partners van het NPRZ. Het werkapparaat is daarmee in zekere zin gigantisch: het zijn de medewerkers van alle partners die het werk doen. Zij zijn binnen het NPRZ verantwoordelijk voor de het bereiken van de doelen. De partners zijn aanspreekbaar als blijkt dat de inspanningen onvoldoende bijdragen aan het bereiken van de doelen. Alle betrokken partners kunnen en mogen dat doen; bij onenigheid zijn de programmabureau of het bestuur de aangewezen organen om knelpunten te helpen oplossen.

De inzet van de partners is gebaseerd op een gedeelde verantwoordelijkheid. De partners zijn bereid fors te investeren en zetten zich in om de doelen van het NPRZ in gezamenlijkheid te realiseren. Die inzet gaat om meer dan alleen de inzet van menskracht of financiële middelen. Het vraagt de bereidheid om over de muren van hun eigen organisatie heen te kijken en alles in het werk te stellen om zichzelf, de andere partners en de bewoners in Zuid te laten excelleren. Invloed zonder eigen inspanning kan bij het NPRZ niet. ‘Meepraten betekent mee poetsen.’

De directeur rapporteert over de voortgang van het programma door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages.

In die voortgangsrapportages staan twee vragen centraal: komen we dichterbij de doelen en hebben we gedaan wat we hebben afgesproken? De inzet van

financiële middelen is daar niet hard aan gekoppeld. Over financiële bijdragen vanuit de verschillende partners worden vooraf geen vastgestelde afspraken gemaakt. Er zijn geen harde uitgavenverplichtingen, als het resultaat maar wordt behaald.

Financiën

Het NPRZ beschikt niet over een 'eigen' zak geld; de financiering van activiteiten moet komen van de partners van het programma en van partijen die het NPRZ een warm hart toedragen. Er is geen NPRZ-budget beschikbaar waar de partners uit kunnen putten. Zeker bij school en werk gaat het om het richten van de reguliere processen van de partners.

Veel van de interventies op Zuid zijn het resultaat van een cofinanciering door diverse partners. Een groot deel van de projecten van het NPRZ wordt betaald uit bestaande budgetten van de gemeente, de corporaties, de scholen en het Rijk. Door herschikking en substitutie van middelen wordt binnen de organisaties financiële ruimte gemaakt voor de projecten. Een belangrijke rol is weggelegd voor het Rijk als partner. In het begin heeft het Rijk het budget van een aantal bestaande programma's verhoogt en heeft het extra budget toegevoegd aan nieuwe onderdelen op het gebied van scholing. Voor de pijler wonen kon het programma in de eerste jaren nog rekenen op bijdragen uit het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV-3) van het Rijk en een eenmalige dotatie van 30 miljoen van minister Spies (BZK), die zij had gevonden 'in de plooiën van haar jas'. Als na 2014 deze middelen komen te vervallen wordt het sprokkelen. De korting op de verhuurdersheffing die onder andere voor de aanpak van de woningvoorraad op Zuid wordt gegeven door minister Blok van Wonen, komt als een welkome bron van financiering. Toch blijft er nog een verschil tussen de beschikbare en benodigde middelen. Reikhalzend wordt gekeken naar Europese fondsen EFRO en ESF om een deel van de inzet voor werk en wonen voor een aantal jaren te kunnen bekostigen.

De inzet van bestaande middelen blijft in alle uitvoeringsperioden een belangrijke financiële bron voor het NPRZ. Bijdragen vanuit regionale, nationale en Europese fondsen zorgen steeds voor een tijdelijke impuls of maken de voortzetting van projecten mogelijk. In 2018 wordt een belangrijk besluit genomen; de gemeente en het Rijk sluiten in het kader van het NPRZ een Regio Deal. Het financiële uitgangspunt van de Regio Deal is een euro voor een euro; elke euro die door het Rijk wordt ingelegd moet minimaal bij worden gelegd door partners uit de regio. Vanuit het Rijk komt voor de periode tot 2022 een bedrag van maximaal 130 miljoen euro ter beschikking om te werken

aan de pijlers van het NPRZ; 44 miljoen voor school, 24 miljoen voor werk, 60 miljoen voor wonen en 2 miljoen voor cultuur. In de getekende Regio Deal wordt gemeld dat de gemeente voor de periode 2022–2025 een bedrag van 16 miljoen euro reserveert voor het thema ‘school’ en 40 miljoen voor het thema ‘wonen’.

Op 3 december 2018 is de Regio Deal Rotterdam-Zuid ondertekend door college van B&W van de gemeente Rotterdam, het kabinet en de directeur van het NPRZ. Deze deal geeft een impuls aan het NPRZ-programma. Over de voortgang (outcome en output) van de activiteiten uit de Regio Deal wordt gerapporteerd via de jaarlijkse NPRZ Voortgangs- rapportage. De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de financiële verantwoording over de Regio Deal aan de gemeenteraad en aan het Rijk.

Hoeveel geld er precies wordt uitgegeven aan de activiteiten van het NPRZ is niet goed in kaart te brengen. Veel van deze activiteiten zijn onderdeel (geworden) van het reguliere curriculum van de partners. En de financiële dekking van die projecten gebeurt door de partners van het NPRZ. Het programmabureau ondersteunt ze soms bij de aanvraag van subsidies en bij het leggen van koppelingen met andere partners. De partners zorgen voor hun eigen financiële verantwoording.

Er komen soms extra gelden voor NPRZ beschikbaar door bijdragen van het Rijk. Soms worden er subsidies verworven bij de Europese Unie. De gelden komen direct beschikbaar aan de partners. Maar heel veel extra geld is het nou ook weer niet, zelfs niet bij de Regio Deal: 130 miljoen voor vier jaar is 32,5 miljoen per jaar, te verdelen over verschillende pijlers.

Vanuit het programmabureau is eens berekend – op de achterkant van een sigarendoosje – dat er per jaar ongeveer vier miljard euro aan publiek geld in Rotterdam-Zuid wordt besteed. Niet alleen door de gemeente, maar ook door scholen, woningbouwcorporaties, uitkeringsinstanties, politie en zorgverleners. Het extra dat NPRZ daaraan toevoegt is zeer bescheiden. Het gaat vooral om het scherper en gericht inzetten van een deel van die vier miljard. ‘Je committeert je aan de doelen, regelt het zelf financieel en waar nodig ondersteunt het programmabureau bij sturing en prioritering.’

Dat daarbij af en toe wat extra ‘smeergeld’ ter beschikking komt, helpt overigens wel. Het brengt organisaties in beweging, het geeft ruimte en rek. Bijvoorbeeld voor uitbreiding van schooluren, of voor beperking van de caseload voor klantmanagers bij de dienst Werk en Inkomen, of voor het laten

draaien van de Bridge, de brug tussen school, leerlingen en banen. Het extra geld maakt het mogelijk om buiten de bestaande routines te denken, zonder meteen het bezwaar in te brengen ‘daar hebben we geen geld voor’.

NPRZ komt niet aan het reguliere geld van de partnerorganisaties. NPRZ vraagt wel permanent aandacht om dat geld zo goed mogelijk in te zetten om de gezamenlijke doelen op Zuid te bereiken. Het ‘smeergeld’ helpt om ook de reguliere routines en aandacht meer te richten op Zuid en haar doelen. Ook de extra gelden voor NPRZ staan niet op de rekening van NPRZ. Dat is immers geen rechtspersoon. Alles staat op de rekening en wordt uitgegeven door de partnerorganisaties. En de Regio Deal is in formele zin een deal tussen Rijk en gemeente.

Voor het geld alleen hoeft je het niet te doen, zo lijkt de boodschap. Erg rouwig is men daar niet om: ‘Mensen schrikken, maar ik geloof wel in deze aanpak. Misschien zijn sommigen wel teleurgesteld dat het geen kwestie van geld is. Dat het ook wel kan met bestaande middelen en mogelijkheden. Alleen is het moeilijk om dat toe te geven. En het is ingewikkeld om uit de dagelijkse routine te komen. Dan gaan organisaties van die bij-dingen doen, die leuk klinken, maar die niet echt ingrijpen op de primaire processen. Dan ga je nooit massa maken,’ klinkt het vanuit het programmabureau. Eigenlijk kiest men voor een ‘andersom route’: eerst bepalen welke resultaten behaald moeten worden, dan kijken waar de verbetermogelijkheden liggen en daar het geld aan uitgeven.

In 2016 is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van het NPRZ uitgevoerd. Volgens deze analyse is de kans groot dat de maatschappelijke baten de kosten uiteindelijk zullen overstijgen. De grootste opbrengsten van het NPRZ zijn te vinden in de bijdrage aan het plezieriger woonklimaat op Zuid, in meer mensen op Zuid met een baan en in jongeren die beter betaalde banen krijgen omdat hun schoolprestaties vooruitgaan. Die baten komen in eerste instantie vooral terecht bij de huidige en toekomstige bewoners van Rotterdam-Zuid. De grootste kostenposten hebben te maken met de verbetering van woningen en van het leefklimaat. Volgens de MKBA zijn investeringen in de pijler wonen nodig om de investeringen in de pijlers werken en onderwijs op Zuid te laten renderen.

Monitoring

Vanuit het programmabureau wordt veel aandacht en tijd besteed aan het monitoren van het programma. Dat is arbeidsintensief en voelt ook wel eens als corvee. ‘Je moet gevoel ontwikkelen bij hoe je de cijfers kan gebruiken om je

verhaal te ondersteunen en om het gesprek te voeren.’ Het gaat om de feitelijke basis om een goed gesprek te kunnen voeren, en die kunnen soms ook scherp zijn.

Het programmabureau krijgt cijfers aangeleverd vanuit de partners; veel vanuit de gemeente, maar ook van de andere partners (zoals DUO en het CBS). Voor sommige onderwerpen komen één keer per jaar gegevens beschikbaar, voor anderen veel vaker. En die moeten dan geordend worden om te kijken hoe het met de doelstellingen van NPRZ gaat. Die ordening bestaat uit een eindeloze hoeveelheid tabellen, figuren en grafieken. Voor de buitenstaander lijkt het eerder ‘tuur’- dan ‘stuur’-informatie.

De ordening vindt op twee niveaus plaats. Het eerste niveau heeft betrekking op doelen en indicatoren in relatie tot de drie pijlers. Niet helemaal duidelijk is waarom soms van een doel en soms van een indicator gesproken wordt. Bij onderwijs is er in totaal sprake van 21 doelen/indicatoren, bij werk zijn er zes indicatoren (en geen doelen), en bij wonen is er één doel en vijf indicatoren. In 2019 hadden veertien van de 21 onderwijsdoelen/indicatoren, drie van de zes werkindicatoren en één van de zes woondoelen/indicatoren het niveau behaald dat voor 2021 gepland was (zie verder tabel 1 in bijlage 3). Tegelijkertijd gaan bij onderwijs vijf doelen/indicatoren de goede kant op, zonder het einddoel gehaald te hebben, terwijl dat zowel bij werk als bij wonen bij drie indicatoren het geval is. Eén indicator bij onderwijs en drie indicatoren bij wonen kennen een negatieve ontwikkeling, dat wil zeggen dat het gewenste einddoel verder uit zicht is geraakt. Een totaalbeeld is uit dit alles niet gemakkelijk af te leiden, behalve dat veel meer indicatoren en doelen positief staan (21), dan wel de goede kant op gaan (11) dan dat van een negatieve ontwikkeling sprake is (4).

Het tweede niveau heeft betrekking op alle activiteiten die afgesproken zijn; het zijn activiteiten die nodig zijn om de doelstellingen voor de afzonderlijke pijlers te halen. Inmiddels gaat het (in 2019) om meer dan 100 activiteiten. Deze worden gevolgd via een stoplichtmodel, waarbij drie categorieën worden gehanteerd: a. resultaat zal worden of is gehaald, er zijn geen problemen in de uitvoering (groen); b. er zijn problemen in de uitvoering, maar er worden maatregelen getroffen die ervoor zorgen dat de mijlpalen en/of eindresultaat worden gehaald (oranje); c. er bestaat zorg over het behalen van het eindresultaat en/of de mijlpaal (rood). In 2019 stonden van de 103 activiteiten er 61 op groen, 26 op oranje en 6 op rood; 10 activiteiten waren nog niet begonnen (zie verder tabel 2 in bijlage 3).

Deze twee vormen van monitoren kunnen met elkaar worden gecombineerd: dat geeft in principe vier opties:

- 1 niks gedaan en wel effect: 'soms zit het mee'
- 2 niks gedaan en geen effect: 'partners: ga wat doen!'
- 3 wel gedaan en wel effect: 'het gaat goed'
- 4 wel gedaan en weinig effect: 'dan moet je serieus gaan kijken'.

De indeling in deze vier opties vindt meer intuïtief dan expliciet plaats, maar het is wel 'wat er onder ligt', aldus de verantwoordelijke projectleider: 'We kiezen een praktische manier om daarmee om te gaan, dus we streven geen wetenschappelijk onderzoek na. We kijken ernaar vanuit programmasturing: zolang de cijfers goed gaan en we voeren de activiteiten uit, dan willen we graag geloven dat die twee met elkaar samenhangen.'

Deze wat praktische werkwijze komt NPRZ nog op een schrobbering van de Rotterdamse Rekenkamer te staan: 'Bij de kleurtoekenning worden geen 'harde' maar kwalitatieve criteria toegepast, op basis van overleg tussen betrokken partijen. Dat biedt ruimte voor interpretatieverschillen of verkeerde duidingen.' (Rekenkamer Rotterdam, 2016, p.17) Kortom: wat door sommigen als een kracht wordt gezien (op basis van cijfers het gesprek aangaan), zien anderen als een probleem (interpretatieverschillen en verkeerde duidingen).

2 Waarom werkt NPRZ?

Wat is de kern van NPRZ? We vragen het Ahmed Aboutaleb, de burgemeester van Rotterdam. Hij aarzelt geen seconde en vuurt in staccato de antwoorden op ons af: een visionaire aanpak, een groot collectief van betrokkenen, gedreven bestuurders, minder politiek, een zak met geld.

Wat is de kern van NPRZ? We vragen het Marco Pastors, de directeur. Zijn reactie: duidelijk geformuleerde doelen, een passende termijn, alle partners binnenboord, actieve betrokkenheid van het Rijk, een gezamenlijk programmabureau.

Wat is de kern van NPRZ? We hebben die vraag aan al onze gesprekpartners voorgelegd en we kregen vaak vergelijkbare antwoorden. Daar hebben wij vier cruciale factoren uit gedestilleerd die we de kernelementen van NPRZ noemen. Die zullen wij in dit hoofdstuk verder beschrijven en toelichten. Dat doen we aan de hand van de interviews: hoe worden de kernelementen door betrokkenen geformuleerd? Welke kleur en duiding geven zij daaraan? Het is het 'narratief van NPRZ' zoals verteld door een aantal hoofdrolspelers. We doen dat ook zoveel mogelijk in de taal en de woorden die zij daarbij gebruiken.

2.1 Een lange adem

NPRZ is een programma voor minimaal twintig jaar. Door velen wordt dit als eerste genoemd als het gaat om het succes van NPRZ. Langjarige systematische aandacht opbrengen voor het werken aan de opgave. Directeur Marco Pastors: 'Alles onder de tien jaar is onzin, dan kun je beter in bed blijven liggen. Neem er minimaal vijftien of, beter nog, twintig jaar de tijd voor'.

En uit de voortgangsrapportage van 2014:

'Het in 2012 gestarte programma in Rotterdam-Zuid wijkt met zijn volle breedte, lengte en geduld sterk af van de Nederlandse traditie, een traditie die zich kenmerkt door haast, korte klappen en snel resultaat willen zien. Als we Zuid de kans willen geven zich te ontwikkelen tot een gemiddeld bloeiende stad, dan moet het programma beschermd worden tegen het ongeduld van de immer gehaaste omgeving. Elke ontwikkeling heeft een locomotief nodig. De locomotief van Zuid moet minstens 20 jaar consequent verdergaan.'

Het klinkt zo logisch. Iedereen weet dat een sociale verandering veel tijd kost, dat een paar jaar dan onbetekenend is. Het duurt 25 jaar voordat een jonggeborene is uitgegroeid tot een volwassene, dus zo'n tijdsspanne is nodig om wezenlijk van betekenis te kunnen zijn voor de mensen die op Zuid opgroeien, zo zegt iemand. Dat is de 'natuurlijke' redenering die hieronder wordt gelegd.

Zou het echt zo zijn dat dit inzicht pas in 2011 is ontstaan, dat toen een 'Nederlandse traditie' is doorbroken? Waren voordien de bedenkers en trekkers van de stadsvernieuwing, van het grotestedenbeleid, van de stedelijke vernieuwing, van de wijkenaanpak dan echt zo dom – om met Louis van Gaal te spreken –, waren ze echt zo kortzichtig dat ze dachten dat ze in enkele jaren een sociale transformatie konden bewerkstelligen?

Dat lijkt ons niet eerlijk gezegd, maar een feit is wel dat de meesten van die programma's maar een kort leven waren beschoren, soms uitmondend in een projectencarrousel.

De crux is naar onze mening niet zozeer dat er een beginselverklaring is getekend voor een lange termijn, als wel dat iedereen het belang daarvan nog steeds ten volle draagt en met overtuiging uitdraagt. En dat er vormen en manieren zijn gevonden om die lange duur te borgen.

Zoals we weten: hoe betekenisvol ook, het moment van sluiten van een huwelijk 'tot de dood ons scheidt' is niet het meest doorslaggevende moment in het bereiken van dat einddoel...

Hoe is het mogelijk dat NPRZ het al zo lang doet en met energie en kracht voortgaat?

We zien een aantal elementen: volharding, continuïteit en een overkoepelend verhaal.

Volharding

Wim Deetman zag het als een belangrijk uitgangspunt: neem de tijd om het plantje te laten groeien, verwacht niet dat er snel volgroeide wortels aan zitten. Hij hechtte er veel waarde aan, zag het misschien wel als het belangrijkste onderdeel van zijn advies.

Op rijksniveau kwam men in 2011 vanuit deels andere motieven tot dezelfde conclusie. Een nieuw kabinet was aangetreden en dat kabinet stopte radicaal

met de (Vogelaar) wijkenaanpak, ondanks het feit dat voor 10 jaar afspraken waren gemaakt met de steden. Ambtelijk was daarom de lijn: *‘Depolitiseren. Rust rond het programma. Niet zo’n politiek etiket erop. Dit moet de tijd krijgen.’* En niet: we willen nu resultaten zien.

Er was dus tijd om te wortelen in de eerste jaren van het programma. Men nam de tijd om op stoom te komen, tastend en zoekend. Daarmee kon een stevige basis worden gelegd. Dat is bijzonder. ‘Haast, korte klappen, snel resultaat willen zien’ kenmerken vele inspanningen in het huidig tijdsgewricht. In het bedrijfsleven, aangewakkerd door het sturen op aandeelhoudersbelang. In het publieke domein, waar de politiek moet ‘scoren’, zo snel als mogelijk en zeker binnen vier jaar, aangevuurd door een mix van veeleisende burgers, kortademige (sociale) media en een enorme hoeveelheid van beleidsballonnetjes, - voorstellen en - projecten.

Opmerkelijke citaten uit het NPRZ-vocabulaire:

‘Voor het NPRZ geldt de wet van de boerderij: het is niet alleen hard werken, gewas heeft tijd nodig om te groeien.’ (Voortgangsrapportage 2014)

‘We gaan door tot we onze doelstellingen hebben bereikt.’ (Uit de startverklaring)

‘Belangrijk is: uithoudingsvermogen. Als je dat niet hebt begin er dan niet aan, het heeft een lange aanloop nodig.’ (Interview)

‘Waarom mijn project op Zuid werkt? Het enige dat in me opkomt is volhardendheid.’ (Interview)

Buiten Rotterdam oogst NPRZ veel lof, het programma wordt ten voorbeeld gesteld. Soms zeggen mensen dat ze jaloers zijn op NPRZ. Dat het ze daar is gelukt om zo’n langjarig programma te hebben. En dat ze in hun eigen stad dat niet zo snel zien gebeuren. Wij geloven dat niet zo. Het gaat niet zozeer over ‘mogen’, over de mogelijkheid om langjarige afspraken te maken: dat lukt best. Het gaat veeleer over ‘kunnen’ en vooral over ‘willen’. In de spiegel kijken: wil ik dit twintig jaar gaan volhouden, wil ik daar nu, over vijf jaar en over vijftien jaar verantwoordelijkheid voor nemen? Ga ik dat echt doen?

Het bijzondere op Zuid is dat er veel mensen zijn die juist dit willen opbrengen, die volhouden, ook bij tegenslag, mislukking en kritiek, die doorbijten en doorgaan. Dat creëert ook steun en draagvlak.

Een betrokkene:

‘Ik denk dat het een van de beste programma’s is die Rotterdam gehad heeft. Het staat niet echt ter discussie, in elk coalitieakkoord is het overgenomen. Veel draagvlak, er is zowel politieke als ambtelijke steun.’

Een andere:

‘Er is nauwelijks verschil van doelen voor Rotterdam-Zuid. Kan het wel hebben over tempo, de manier waarop, welke projecten. Maar op doelniveau is er geen verschil van inzicht, op dat niveau overleeft het steeds een coalitie.’

Een derde:

‘Er zit hier een constante in, een hele duidelijke rode draad in over wat we willen bereiken. Hiermee krijg je ook draagvlak voor het programma. Dat is wel de kracht van NPRZ.’

Continuïteit

Het waarmaken van een langjarig programma vraagt ook om specifieke organisatievormen. Ogenscheinlijk kleine dingen, maar van cruciaal belang.

‘NPRZ acteert natuurlijk ook in een politieke arena; het stadsbestuur is uiteindelijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling, maar wij hebben een horizon van twintig jaar en het stadsbestuur van maximaal vier. Juist door het daar wat weg te houden gaat het heel goed.’

‘We hebben een programma neergezet dat niet onderhevig is aan de 4-jaren cyclus van gemeentepolitiek of kabinetsperiode.’

In deze context is het van belang op welk moment cruciale beslissingen genomen moeten worden, bijvoorbeeld over de uitvoeringsplannen en de herbenoeming van cruciale personen. Die beslissingen zijn kunnen ook consequenties hebben voor nieuwe bestuurders of nieuw aangetreden gemeenteraden en dat leidt wel eens tot irritatie, maar is bij een programma met een lange termijn onvermijdelijk en geeft ook wel rust. Dat geldt des te meer omdat NPRZ een deal is met meerdere partijen. Geen van deze partijen gaat er als enige over. Er is wederzijdse afhankelijkheid gecreëerd.

Continuïteit wordt ook mogelijk gemaakt door mee te bewegen met hoe de wind staat en met wat wensen en mogelijkheden van deze en gene zijn. En dan niet ‘meewaaien’ als een blaadje, maar ‘meebewegen’ zoals een boom in de wind.

Voorbeeld: vanwege de financiële crisis en de aangetaste positie van woningcorporaties was het in de eerste jaren van het programma niet mogelijk om de pijler Wonen te materialiseren met een aanzienlijk sloop- en bouwprogramma. Dat vroeg geduld, de doelen in de lucht houden en wachten op het moment dat er wel geld en capaciteit beschikbaar kwam. In bestuurskundige termen: het was wachten tot de policy-window zich opende (Kingdon, 2010). Zo'n moment deed zich bijvoorbeeld voor met de komst van de Regio Deal.

Tot slot. De allerbelangrijkste borging van de continuïteit zit in de mensen. Het is opmerkelijk hoelang veel mensen al verbonden zijn aan NPRZ. Zowel in het bestuur als in de programma's, als bij de partners zijn velen al jaren bij het programma betrokken. Ahmed Aboutaleb, Marco Pastors, Bert van Delden en werkgever Dick van Well zijn daarvan de meest zichtbare voorbeelden; bij het programmbureau is een aantal mensen al vanaf de beginjaren actief.

Een overkoepelend verhaal

Rond NPRZ kan gemakkelijk het beeld ontstaan van een strak georganiseerd twintigjarenplan, met vierjaarlijkse uitvoeringsplannen en jaarlijkse voortgangsrapportages. En die zijn er allemaal wel.

Maar wie wat preciezer inzoomt op doelen, pijlers, interventies en maatregelen van NPRZ ziet enerzijds een strakke structuur rond drie pijlers en anderzijds dat zich daarbinnen een tamelijk bonte verzameling van activiteiten afspeelt. Het besef leeft dat sociale verandering en verheffing langzaam gaat en dat er niet één interventie is die doorslaggevend is, het is steeds een combinatie, steeds het zoeken van de goede mix. Zoals iemand zegt:

‘De combinatie van de pijlers is belangrijk. Dat heeft een hele lange aanloop gehad. En dan zie je dat – met ups en downs – de indicatoren beter zijn geworden. Er is meer perspectief, minder schooluitval etc. Veel van de indicatoren gaan de goede kant op, maar het is een kwestie van een hele lange adem. En ongelooflijk veel uithoudingsvermogen’.

NPRZ is, om precies te zijn, een geheel van losjes gekoppelde acties binnen een overkoepelend verhaal (Weick, 1995). Er is een verhaal ontstaan dat kan werken en waar betrokkenen in geloven. Waar velen hun schouders onder willen zetten. Wat mobiliseert doordat het concreet is en een geloofwaardig langetermijnperspectief biedt. Het grote doel van NPRZ – duurzame sociale verheffing van Zuid –, zoals oorspronkelijk door Deetman en Mans

geformuleerd, klinkt kennelijk nog steeds door en werkt mobiliserend. Weick stelt dat dit mogelijk is als een verhaal voldoet aan drie kenmerken: het is plausibel, het is duurzaam en het maakt engagement mogelijk.

Bij elke maatregel en bij elk resultaat apart kun je je vraagtekens zetten; draagt dit echt bij, en komt dit resultaat nu door NPRZ? Echt bewijsbaar is het allemaal niet.

‘Zuid is de afgelopen tien jaar sterk verbeterd en ik wil best credits geven aan NPRZ, maar ik kan het niet aantonen.’

En:

‘Het is een beetje de markt geweest, een beetje de maatschappelijke ontwikkelingen en ook een beetje NPRZ. Een beetje van mij en een beetje van Maggi. Als NPRZ er niet was geweest, was er ook veel gebeurd.’

Maar velen zijn ervan overtuigd dat Zuid op de goede weg is. Dat er een verhaal is gegroeid, met en door al die maatregelen, dat betekenis heeft en waar mensen aan willen bijdragen.

We laten Aboutaleb, de burgemeester, aan het woord:

‘Vraag een bureau om op te schrijven wat je visie zou moeten zijn. Dat maakt dan een plan, gebonden in tijd, benoemt de knoppen waar je aan kunt draaien en daar zet je dan veel kracht op. Een visie kan iedereen ontwikkelen, visionair zijn niet. Wat willen we op Zuid? Niet de huizen opknappen, niet veel meer groen aanleggen. Wij willen op Zuid mensen die in staat zijn dit op eigen kracht te doen. Mensen bouwen de Erasmusbrug, de Erasmusbrug bouwt de mensen niet. Het is eigenlijk een Bijbelse boodschap: een toestand van een volk verandert pas als mensen bereid zijn aan hun eigen situatie te sleutelen. Hoe hard en stevig NPRZ soms ook is, in zijn kern is het een zachte aanpak: hoe zorg je ervoor dat een deel van de samenleving in het gebied het geloof krijgt dat aan zichzelf sleutelen zinvol is, dat men dan vooruit kan. En wij helpen en beschermen ze daarbij. Al het overige, mooie stenen, mooie straten, is daaraan instrumenteel, is geen doel in zichzelf.’

2.2 ‘Het oog op de bal’

Het rapport Deetman en Mans spreekt van een ‘on-Nederlands probleem’ op Zuid. En tegelijkertijd ziet het vele kansen voor Rotterdam-Zuid; op goede scholing, op werk, op prettig wonen, op sociale en economische vooruitgang.

Grote vraag is dan waar te beginnen, waar zitten de mogelijkheden om Zuid in de lift te krijgen? Welke interventies zijn dan nodig?

Belangrijke kritiek op de voorgaande programma's, zoals Pact op Zuid, was dat het een projectencarrousel was geworden. Iedere keer weer een schot hagel. Tegen deze achtergrond is een rigoureuze, radicale keuze gemaakt voor een beperkt aantal thema's en doelstellingen. Er is focus gelegd op een beperkt aantal thema's en op een beperkt aantal interventies binnen die thema's. Dat levert onverdeelde aandacht op voor een aantal wezenlijke punten. Ieder die in de weerbarstige praktijk van beleid en uitvoering rondloopt, weet dat dit makkelijker gezegd is dan gedaan. Hoe werkt dat bij NPRZ, hoe is dit waargemaakt? In ieder geval drie elementen zijn daartoe van belang: versimpeling, focus en niet loslaten.

Versimpeling

NPRZ heeft (in eerste instantie) gekozen voor drie pijlers; school, werk en wonen. Dit is een soort mantra geworden, die je in alle uitingen terugvindt. Drie leefgebieden die benoemd zijn als de belangrijkste leefgebieden om mensen op zuid vooruit te helpen.

En daarmee zijn andere leefgebieden buiten haken gezet, zoals leefomgeving/ openbare ruimte, sociale cohesie en bewonersparticipatie, gezondheid en sport. De drie pijlers zijn eenvoudig te verbeelden en te communiceren. Het past op de achterkant van een sigarenkistje, het past in één sheet. Iedereen kan het onthouden en vertellen.

‘Wat is voor de bewoners belangrijk in dit gebied? Ja, dan wordt het heel simpel. Dat kunnen vrij harde keuzes zijn. Groenvoorziening gaat er niet voor zorgen dat mensen een structureel beter leven hebben. Er moet bijvoorbeeld wel wat gebeuren met cohesie, maar dat is niet meteen NPRZ. De partners mogen natuurlijk nog veel meer doen op Zuid. Maar wij zetten in op het structureel verbeteren van de kern: school, werk, wonen. Omdat we denken dat dit fundamenteel is voor een goed leven.’

Een bestuurder die later mee ging doen:

‘Ik was best overdonderd toen ik hier begon: dat je in de breedte school, werk en wonen aanpakt om bewoners een beter leven te geven en je ziet wat hier in samenhang uit de grond wordt gestampt.’

Focus

Binnen de drie pijlers is gezocht naar de interventies die de meeste impact hebben:

- Wie moeten er vooral aan het werk, en welk werk op Zuid kan dat zijn?
- Wat zorgt dat kinderen meer leren, zich breder ontwikkelen en betere prestaties leveren?
- Welke bewoners wil je op Zuid houden en aantrekken en wat voor woningen vraagt dat?

Op deze vragen zijn eenduidige eenvoudige antwoorden geformuleerd en er is naar passende interventies gezocht.

Bij School gaat het om het verlengen van de schooldag, om extra uren op school waarin achterstanden worden bijgewerkt en dat vooral op die scholen en voor die kinderen die dat het meeste nodig hebben.

‘In de praktijk deden een paar goeie scholen het, maar juist waar het het hardst nodig was, ging het niet vanzelf; bij de zwakkere scholen, want die verzuipen al. Daarom hebben we het omgedraaid: je krijgt het geld en je moet het wel gaan doen, maar op jullie manier. Hoofdinterventie! Heeft 2,5 jaar geduurd voor alle scholen meededen.’

Bij Werk gaat het om jongeren, om de aansluiting van school naar de eerste baan, en dan vooral voor de vmbo’ers. En het gaat dus bijvoorbeeld niet primair om werk voor allochtone moeders.

‘We zagen dat heel veel jongeren kiezen voor opleidingen waar weinig werk in te vinden is. We wilden ze stimuleren om te kiezen voor opleidingen met perspectief, in de techniek en in de zorg. Al in 2012 besloten we: dit is het doel – 35% van de kinderen moet kiezen voor techniek, 15% voor zorg. Hoe doe je dat dan? We stuiten op LOB, dat ging over allerlei manieren om jongeren kennis te laten maken met wat kan ik goed, wat vind ik leuk en waar is er plek op de arbeidsmarkt? Daar hebben we vanuit NPRZ allerlei activiteiten onder gehangen. Maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bleef bij de scholen liggen. We begonnen op de basisschool en liep tot de start op de arbeidsmarkt. Daarna hebben we startgaranties toegevoegd in overleg met werkgevers.’

Bij Wonen gaat het om mengen van de wijken, om bouwen van woningen voor gezinnen uit de middenklasse. Gerichte sloop-nieuwbouw voor de komst van deze gezinnen. En dus bijvoorbeeld geen keuze voor studenten/jonge academici.

‘We hebben in Nederland een vrij groot geloof dat een gemengde wijk een betere wijk is. Onderzoek zegt: als je mengt, krijg je een sterkere wijk. Op het moment dat je kiest voor gemengde wijken, kies je voor het stedelijk weefsel. Je wilt mensen laten vooruitkomen op Zuid zelf. Maar niemand kan aantonen of het dan ook beter gaat met de kwetsbare individuen in die wijk. Op macroniveau werkt het, of het op microniveau werkt is onduidelijker. Er is dus meer nodig’

Een blik op de uitvoeringsplannen, voortgangsrapportages en presentaties laat zien dat alles doordeesemd is met deze doelen en interventies. Vanaf de start zijn daar ook cijfers aangehangen die dienen als indicatoren. Zij bieden het frame, het staketsel, waarbinnen ieder aan het werk is.

‘Het klinkt een beetje Oost-Duits. We houden ons aan onze eigen KPI’s. Het is redelijk smart georganiseerd. We zitten er ook vrij zakelijk in. Misschien is het een beetje Rotterdams. Maar we zijn het gewend. Het zijn de lijstjes.’

Wie wat scherper kijkt, ziet dat de cijfers zelf nogal rekbaar zijn. En dat indicatoren soms worden bijgesteld. In deze zin hebben de prestatie-indicatoren een belangrijke symbolische waarde. Zij richten ieders oog op de bal.

Niet loslaten

Het vasthouden van de drie pijlers en de daarin gekozen interventies gaat niet vanzelf. De middelpuntvliedende krachten zijn sterk.

Het is fascinerend om te horen dat vrijwel al onze gesprekspartners de focus en consistentie van NPRZ roemen; het systematisch vasthouden aan de pijlers School, Werk en Wonen. Ieder die bij, in of met NPRZ werkt, heeft zich dit eigengemaakt als kijk- en handelwijze.

‘Dat is NPRZ: we laten niet los. We pakken het iedere keer weer terug. We zijn consistent en gefocust.’

‘Als wij er niet zijn gaat het echt niet goed. We hebben een soort controlefunctie door mensen er steeds op te wijzen dat we een reden en een doel voor ogen hebben. En met de indicatoren kunnen we steeds nagaan of we op de goede weg zijn. Wij zijn het stemmetje om mensen bij de leest te houden.’

Tegelijkertijd, wie wat dieper inzoomt op het feitelijk verloop van NPRZ, ziet ook een andere werkelijkheid. De eerste jaren is de pijler Wonen niet van de grond gekomen, mede door gebrek aan financiën. In de pijler Werk is pas afgelopen jaar werk gemaakt van mensen uit de uitkering krijgen, waar dit al sinds 2012 als focus is benoemd. En ondertussen zijn ook thema's toegevoegd als Veiligheid en Ondermijning en Cultuur en sport. En in de pijler Wonen staat nu het slopen van woningen ter discussie en dienen aanpassingen zich aan. Blijkbaar vinden gaandeweg wel degelijk flinke bijstellingen plaats.

En toch overheerst het beeld en de beleving dat NPRZ een sterke focus heeft en hard stuurt op een beperkt aantal doelen en interventies. De werkelijkheid van bijstellingen en toevoegingen doet blijkbaar het beeld van koersvastheid niet teniet.

Wat betekent het dan, 'het oog op de bal'?

NPRZ is geen doelenboom met prestatie-indicatoren, maar heeft die boom met doelen wel. Het gaat niet om de precieze maatregel of prestatie, het gaat om de permanente aandacht voor het doel. Dat is het oog op de bal bij NPRZ.

Wat is dan die 'bal'? Dat is niet alleen de precieze interventie, maar dat is de combinatie met aandacht, bevlogenheid en toewijding. Dat is visionair durven zijn. Dat is volhardend vasthouden aan de inzet op school, werk en wonen als dé looproutes voor mensen op Zuid naar een beter bestaan.

Dat geloof, dat 'heilige moeten', is vastgelegd in het rapport van Deetman en Mans, in het ondertekende manifest, en wordt voortdurend gevoed en gevierd.

2.3 Een hechte en vitale coalitie

NPRZ voldoet in belangrijke mate aan wat wij eerder omschreven als een vitale coalitie (Tops 2005, Van Spijker en Konijn, 2006). Zo'n coalitie kent drie voorwaarden. Er is in de eerste plaats sprake van een gezamenlijke ambitie, een gezamenlijk overstijgend algemeen doel en leidend verhaal, dat uitdrukking is van een gedeelde en diepgevoelde urgentie voor de opgave. Vervolgens is er wezenlijk respect en waardering voor de doelen en belangen van de ander in de coalitie en er is een gedreven aanjager die dat vuur levend weet te houden. Tot slot is er een gezamenlijke praktijk, waarin de ambitie wordt waargemaakt, waarin boter bij de vis wordt geleverd door eenieder, ook al doordat er op cruciale momenten steun en rugdekking bestaat van personen met positionele macht.

NPRZ voldoet aan deze voorwaarden. Er is een gedragen verhaal (in de kern de analyse van Deetman en Mans), er zijn gedreven aanjagers (op het programmabureau, maar ook bij de rijksoverheid en de andere partners) en er is steun van mensen met positionele macht (de burgemeester en betrokken wethouders, topambtenaren van het Rijk en de gemeente, personen uit de kring van de partners).

Veel van de samenwerkingsverbanden die wij kennen voldoen niet aan deze voorwaarden. Vaak blijft het bij een samenwerking waar ieder het zijne uithaalt en niet meer dan dat. Vaak ontbreekt het ook aan een gedeelde praktijk, blijft de coalitie een praatverband zonder concreet verbonden werkelijkheid.

Het is opvallend hoeveel mensen spreken over ‘wij’ als het over NPRZ gaat. Uiteraard zijn dat de mensen van het programmabureau, maar het zijn ook de bestuurders van het programma, het zijn ook directeuren en projectleiders. Zij voelen zich onderdeel van NPRZ, zij beschouwen zich als mede-eigenaar.

‘Ik ben gemeentedirecteur, maar ik voel me ook programmadirecteur van NPRZ, en dat geldt voor veel mensen in mijn organisatie.’

Uit een interview:

‘Vraag: het valt me op dat je steeds over “wij” praat, ondanks dat er ook best veel gedoe is?’

Antwoord: Goh ja, nu je het zegt, dat heeft nog nooit iemand me gevraagd, maar zeker, NPRZ voelt heel erg als wij. Ik heb me er met hart en ziel aan verbonden, en dat al jarenlang. En als ik met anderen aan Zuid werk, zowel mijn directe collega’s als collega’s van partnerorganisaties, ja, dan doen we dat vanuit gezamenlijkheid, vanuit het gevoel samen voor dezelfde klus te staan.’

Het mag vanzelfsprekend klinken, maar het is tamelijk uniek. Uniek om langjarig met zoveel partners en met zoveel verschillende belangen het beeld en gevoel van ‘wij van NPRZ’ te hebben.

Veel samenwerkingsverbanden die complexe vraagstukken onder handen hebben, gaan hieraan ten onder. Dan lukt het niet om de hechte samenwerking verder te ontwikkelen en vast te houden en valt het verband vroeg of later weer in zijn samenstellende delen uiteen.

Wat maakt dat het op Zuid wel lukt? We zien in ieder geval de volgende factoren: partners aan zet, ego in de achterbak, geen macht maar gezag.

Partners aan zet

Dit is de crux:

‘We gaan het niet rechtstreeks doen, maar via de partners. Wij stimuleren. Wij hoeven niet op de billboards. De partners dragen het programma en zijn degene die het daadwerkelijk doen. Wij zijn niet het NPRZ, dat zijn degenen die voor de klas staan of die werken aan het verbeteren van huizen en werkgevers die jongeren een kans geven. Dat is het NPRZ, die partners die het met elkaar moeten doen. Het zijn die partners die we willen stimuleren om die rol te pakken. Maar dat is niet makkelijk.’

Feitelijk is het programmabureau dagelijks doende om iedereen te stimuleren, enthousiasmeren, achter de broek te zitten, en meer. Rondrennend als een kooikerhond om de boel bij elkaar te houden. Cruciaal is echter dat NPRZ nooit een eigen entiteit is geworden los van de partners. Het bureau en het bestuur zijn dienend aan wat de partners realiseren. Hierin verschilt het wezenlijk van vele andere projectbureaus binnen samenwerkingsverbanden die zelf de uitvoering ter hand nemen, die zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen, die de aap op de schouders nemen en de partners daarmee van hun verantwoordelijkheid ontdoen.

‘Je kunt het NPRZ-bestuur zien als een “balancerend” principe. We zitten met acht partijen in het bestuur die allemaal nooit helemaal tevreden kunnen zijn. Maar je zit er met zijn allen. Het bestuur is als een collectief van richtingen.’

Belangrijk daarbij is dat alle partners gelijkwaardig zijn, althans elkaar als zodanig beschouwen en behandelen in het bestuur. In het bijzonder is dat van belang voor de deelname van de gemeente. Het komt nogal eens voor dat de gemeente in een samenwerkingsverband zichzelf een ‘regierol’ toedicht, dat zij primus inter pares wil zijn. Dan gaat het al snel mis. Immers de andere partners zullen dan vanzelf achterover gaan leunen.

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente Rotterdam het niet altijd makkelijk vindt om deze gelijkwaardigheid te erkennen en waarderen, maar ze doet het eindelijk steeds wel. En dat is bijzonder want een gemeente is veelkoppig en heeft een stevige achterban met een gemeenteraad die niet vanzelf genegen is bescheidenheid te betrachten. Onder meer de burgemeester speelt dan ook een belangrijke rol om de zinnen en gezindten bij de gemeente bij elkaar te houden en NPRZ als belangrijke coalitie te blijven koesteren. Hij noemt dat ‘een schild zijn’ tussen de Raad en NPRZ.

Ego in de achterbak

Een lang zittende bestuurder beschreef het mooi. Hij vertelde hoe hij zich voorbereidde op een bestuursvergadering:

‘Ik moet dan zorgen dat ik mijn ego in mijn achterbak achterlaat. Het gaat er niet om dat ik er het maximale voor mezelf uithaal, het gaat erom dat we samen de boel voor elkaar krijgen, dat we resultaten boeken. En dat kan niet als ieder zijn eigen ego vooropstelt. De kracht zit erin dat je heel scherp bent op elkaar, en dat je achteraf een biertje met elkaar drinkt en dat je de pijn van de ander begrijpt.’

En een programmamanager vertelde hoe er een hooglopend conflict ontstond tussen haar en een partnerorganisatie bij NPRZ, uitlopend op een arbitragezaak.

‘Die strijd hebben we ten volle gevoerd, maar wel ook in dikke pret met elkaar. Ons hoger doel stond voor geen van ons ter discussie. En we respecteerden elkaars standpunt en belang.’

Het bijzondere is dat de samenwerking verder strekt en dieper gaat dan het bewustzijn dat elke partner onmisbaar is. Dit is al een hogere staat van samenwerken dan de gebruikelijke onderhandeltafel met veel geven en nemen. Op Zuid gaat het nog een slag verder, daar krijgt de samenwerking inmiddels gestalte vanuit de gewenste toekomst en het besef dat ieder daar onlosmakelijk deel van is. Van denken en handelen in een ego-systeem naar denken en handelen in een ecosysteem. Iedere deelnemer, iedere partner is bereid bescheiden te zijn waar dat nodig is, is bereid om de eenheid voorop te stellen en daarom de ander net zozeer te respecteren als zichzelf.

Dit klinkt mogelijk wat esoterisch of utopisch, en tegelijkertijd kent vermoedelijk iedere lezer dit wel. Deel zijn van een groter verband waarin je zelf ook groter wordt dan je anders kunt zijn.

En begrijp ons niet verkeerd, dit zijn uiteraard momenten in de samenwerking, het worstelen en onderling gedoe gaat ondertussen ook door. Het is echter wel de verbindende onderlegger. Als het er echt op aan komt, komt deze ‘spelregel’ boven. Zo willen wij het hier op Zuid, wij doen het echt samen, wij werken vanuit ons toekomstdoel en dragen daarin bij vanuit gepaste bescheidenheid en trots op de zaak.

Nieuwkomers in de coalitie verbazen zich vaak over de diepte en aard van de samenwerking. Ze kunnen het niet direct geloven. En soms blijft er ook wantrouwen, ontstaat een beeld van vriendjespolitiek, elkaar de bal toeschuiven. Bij de meeste nieuwkomers verdwijnt dit snel weer en voelt men zich opgenomen in het geheel.

Geen macht maar gezag

NPRZ kent een fascinerend gebrek aan bevoegdheden, middelen, mensen en governance. De gekozen lichte structuur ‘tussen de linies’ maakt dat er niet te veel aandacht weglekt naar competentiekwesties. Gedoe is er natuurlijk ook op Zuid, maar het loopt zelden uit de hand. NPRZ kan niet zwaaien met formele macht (‘daar gaan wij van NPRZ over’). Het kan zwaaien met de afgesproken doelen en uitvoeringsprogramma’s, het kan vragen en argumenteren, het kan aanjagen en najagen. Dat heeft tot gevolg dat NPRZ voortdurend actief moet zijn vanuit de doelen en afspraken. De partnerorganisaties hebben hun verantwoordelijkheid behouden en zijn daarop aanspreekbaar.

Zoals een lang zittend bestuurslid zegt:

‘De bestuursagenda heeft geen plek waar besluiten worden genomen, af en toe worden mensen aan hun broek getrokken, presentaties gegeven etc. De governance is niet formeel, maar zorgt wel voor draagvlak. Je moet met overtuigingskracht komen.’ En een ander bestuurslid: ‘Het bestuur zit op vrijwillige basis bij elkaar om de activiteiten op elkaar af te stemmen. Buitengewoon nuttig, maar geen bevoegdheden. Dat doet niet af aan de effectiviteit, ook al ligt de formele basis (de Regio Deal) bij het gemeentebestuur en de minister.’

Over de volle breedte geformuleerd:

‘Het is een informele wereld: het bestuur bestaat uit mensen die anderen op de schouders kunnen tikken. Vertegenwoordigers is een groot woord. Het is eerder een wederzijdse inspanningsverplichting, aanspreekbaar zijn op het leveren van een bijdrage. Dat is cruciaal: elkaar kunnen aanspreken. Daarom ook goed dat Aboutaleb er zit, als onafhankelijke gezaghebbende voorzitter. NPRZ-bestuur heeft geen formele status. Dus als bijvoorbeeld het Rijk geld over moet maken, dan gaat dat naar de gemeente of naar de schoolbesturen. De Regio Deal is afgesloten tussen de gemeente Rotterdam en het Rijk.’

Kortom, NPRZ is formeel niks en feitelijk van grote betekenis. NPRZ heeft geen geld, geen bevoegdheden, heeft geen mensen in dienst, heeft geen eigen uitvoering.

Soms worden er pogingen gedaan om meer structuur aan te brengen, ook voor het bestuur van NPRZ. Bijvoorbeeld door te opperen dat er een rooster van aftreden moet komen, niet alleen op vrijwillige basis zoals bij sommige partners, maar verplicht, voor iedereen. Dat klinkt op het eerste gezicht heel redelijk, maar het zet de gekozen samenwerking onder druk. Zij zijn tot nog toe met succes afgeslagen. Informele relaties tussen bestuurders van NPRZ blijken daarin cruciaal te zijn.

De losse en heel persoonlijke verbindingen maken nu juist effectieve samenwerking op Zuid mogelijk. Uiteraard vraagt dat het nodige van de deelnemers. Veel onderling contact, formeel en informeel is nodig. Persoonlijkheid en persoonlijk gezag zijn voorwaarde. En integriteit: het moet duidelijk zijn dat betrokkenen in het belang van NPRZ opereren.

2.4 Lichtvoetige constellatie

Voor een groot, belangrijk en langjarig programma als NPRZ zou je een stevige structuur en organisatie verwachten. Met veel bevoegdheden, veel mensen en veel geld. Het tegendeel is het geval. Formele bevoegdheden heeft NPRZ niet. Er is geen enkele bevoegdheid of taak van een overheid of partner naar NPRZ overgedragen. Het beschikbare geld valt in het niet ten opzichte van de regulier uitgegeven budgetten; nog geen 2% extra. En het programmabureau bestaat uit anderhalve vrouw en een paardenkop (totaal 8 fte). Er bestaan wel convenanten en afspraken tussen de partners, te beginnen met het betekende Plakkaat van 2011 en enkele aantal 'deals' en onderschreven uitvoeringsprogramma's. Maar dat is het dan ook, in formele zin.

Dit is fascinerend en maakt NPRZ uniek in zijn soort.

NPRZ beweegt zich boven en tussen de organisaties en weet velen in beweging te krijgen en te houden. En dat zonder bevoegdheden, en met heel beperkte middelen en mensen. Formeel positioneel zit NPRZ niemand in de weg. Volgens velen is dat ook de kracht van NPRZ.

Dat brengt ons tot de vraag; wat maakt deze positionering dan zo krachtig? We zien de volgende elementen: handelingsruimte voor iedere partner, strategisch sturen op uitvoering, politiek en bewoners op gepaste afstand.

Handelingsruimte voor iedere partner

Voor NPRZ is een eigensoortige bestuurlijke constellatie ontwikkeld. Een gezelschap van bestuurders en directeurs vanuit de verschillende partnerorganisaties heeft zich verbonden als een overkoepelend orgaan. Zij zijn de hoeders, de beschermvrouwen en -mannen, zij zijn de ambassadeurs, zij zijn de vertellers. Simpel gezegd: 'ze lopen zich de zolen uit hun schoenen voor NPRZ' en 'zorgen dat de programmadirecteur zijn werk kan doen'.

Elke partnerorganisatie loopt soms tegen de eigen grenzen aan. Dan is ze gevangen in haar eigen routines en stramien. Het bestaan van NPRZ en de voortdurend gestelde doelen en eisen maken dat een organisatie meer doet dan ze uit zichzelf zou doen.

'Waarom werkt het? Al onze partners moeten iets moeilijks doen, anders was het allang gebeurd. Wij kunnen ze nu iedere keer voorhouden: kijk eens bij de andere organisatie hoe moeilijk het is, iedereen heeft een zure appel door te bijten. Je krijgt er ook wat voor terug, want partners doen dingen terug voor elkaar.'

Voorbeelden: de woningcorporaties die toch mee zijn gaan doen in de particuliere woningverbetering. Het onderwijsveld dat bereid is geraakt om de schooltijden fors te verlengen. Het OM en politie die gerichte acties tegen ondermijning zijn gestart op Zuid. Werkgevers die honderden baangaranties hebben gerealiseerd. En de gemeente die voor Zuid de case loads bij de dienst Werk en Inkomen verlaagt om meer aandacht te kunnen besteden aan mensen op Zuid.

'Financieringskwestie: wie betaalt de aankoop van woningen. Wij vonden corporaties, rijk en gemeente. Corporaties bleven maar geen geld willen inleggen, omdat ze aangaven dat het niet mocht, volgens hen. Geadviseerd aan de wethouder om in de Woonvisie mee te nemen dat corporaties in zo'n geval wel mogen inleggen. Gemeente heeft z'n best gedaan, maar corporaties bleven weigeren. Bleef welles nietes. Bleek een grijs gebied in de woningwet. Een hoop gedoe. Arbitrage. Uiteindelijk heeft de minister gezegd: als de corporaties het willen mag het wel en die uitspraak was helder. Het was een serieus conflict maar het heeft de verhoudingen niet onder druk gezet.'

‘In het voortgezet onderwijs hebben we nu afspraken gemaakt over het aanbod aan de jongeren in Rotterdam-Zuid. Doelen: niet wegvluchten uit Zuid en ook dat ze vervolgens op Zuid werk vinden. Schoolbesturen werken daarin krachtig samen. Alleen hadden ze dat niet kunnen doen.’

‘Je kunt het alleen samen beter maken voor die kinderen. Dat moet je realiseren als je een programma wilt uitvoeren. Je hebt gezamenlijk een maatschappelijke opdracht. Ik ben een onderwijsbestuurder en daar word ik op afgerekend. Val mij niet te veel lastig met dagprogrammering gedoe en tegelijkertijd doe ik het toch wel. Hoe meer je als organisaties om die gezinnen/kinderen heen gaat staan, hoe beter het wordt. Daar hebben we een stap in weten te zetten.’

Strategisch sturen op uitvoering

NPRZ neemt niet zelf de uitvoering ter hand. De uitvoering van het programma wordt vormgegeven en gerealiseerd door de betreffende partnerorganisaties. In die zin ‘doet’ NPRZ niks.

‘We doen het niet rechtstreeks, maar via de partners. Wij geven geen les, helpen mensen niet aan werk, vangen geen boeven en bouwen geen woningen. De partners dragen het programma en zijn degenen die het daadwerkelijk doen. We moeten blijven checken of we goed bezig zijn. We hebben ook een soort controlefunctie door mensen er steeds op te wijzen dat we een reden en een doel voor ogen hebben. En met de indicatoren kunnen we steeds nagaan of we op de goede weg zijn. Wij zijn het stemmetje om mensen bij de weg te houden.’

NPRZ stapt niet in de uitvoering en treedt daarmee niet rechtstreeks in de operatie van de uitvoerende organisaties. NPRZ verbindt mensen, stelt doelen, stelt eisen, denkt mee over vormen en methodes, en stimuleert en duwt en trekt om daadwerkelijk tot uitvoering te komen.’

Dat de partnerorganisaties zelf verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering betekent niet dat NPRZ zich er niet mee bemoeit. Dat levert ook wrijving op:

‘Op de verlengde schooldag in het basisonderwijs is sterk gestuurd vanuit NPRZ. Er was steun maar ook weerstand. Scholen konden daar niet zelf over beslissen, het is hen opgelegd maar de besturen hebben daarmee ingestemd. Er is weinig speelruimte om daarin te bewegen en dat is frustrerend. Als ik het

zelf zou ontwerpen, zou ik andere keuzes maken maar ik zit in het stramien dus maak er het beste van.’

En tegelijkertijd worden ook de voordelen gezien door de uitvoerende instellingen.

‘Wij als bestuurders en directeuren proberen te verkopen aan onze achterban wat we doen. Wij kunnen niemand iets opleggen of ter verantwoording roepen. De programmadirecteur ziet ons ook als touwtjes waaraan hij kan trekken naar onze achterban. En we hebben ook best macht, want het uitvoeringsprogramma wordt aan ons voorgelegd. Al met al een bijzonder construct.’

De uitvoeringsprogramma’s hebben een langjarige looptijd. Er is tijd om de uitvoering goed te organiseren en aan te passen waar nodig. En een programma wordt niet direct gestopt als er geen zichtbaar resultaat is. Volhouden, aanpassen, blijven proberen is meer de lijn dan steeds iets anders gaan doen. Dat is prettig voor uitvoerende instellingen. Ze krijgen de verantwoordelijkheid en de tijd om redelijk ‘ongestoord’ hun werk te doen. Maar ze weten wel dat er op hen wordt gelet en dat ze hebben bij te dragen aan de hogere doelen. Regelmatig schuurt dat ook met de eigen wijze van werken, maar er is ook bereidheid om de eigen wijzen op te rekken en aan te passen.

Politiek en bewoners op gepaste afstand

De directeur NPRZ heeft geen directe opdracht-relatie met het gemeentebestuur en evenmin met de minister. De directeur werkt voor het programma, het bestuur en het gebied. Er vindt geen directe sturing vanuit de politiek plaats, of dat nu de gemeente Rotterdam of het Rijk is. *‘Men heeft van meet af aan besloten het apolitiek te maken’*, aldus burgemeester Aboutaleb, *‘en dat heeft zeer geholpen, onder andere in de contacten met het Rijk’*. Niemand ontkent het belang van politiek draagvlak, maar dat is wat anders dan directe sturing en bemoeienis.

Dat gaat allemaal niet zonder slag of stoot. Soms komt de verhouding op scherp te staan.

‘Als bestuur hadden we besloten dat de programmadirecteur herbenoemd zou worden, maar binnen het college klonken andere geluiden. Daar hebben we een gezamenlijke bijeenkomst over belegd en aan het einde daarvan respecteerde het college het besluit van het bestuur. De rol van

de burgemeester daarin is dan cruciaal. Deze greep naar de macht van het bestuur moest gepareerd worden, want als het een politiek ding wordt, valt de daadkracht weg.’

=

Ook bewoners hebben geen directe bemoeienis met NPRZ. Er is geen sprake van burgerparticipatie in de zin van meepraten over de plannen. Al zit in het NPRZ-bestuur wel een bewoner vanuit een bewonersorganisatie.

Na de burgertop Duizend op Zuid in 2012 hebben in 2014 en 2015 een jongerentop en een ouderentop plaatsgevonden. Daarna heeft geen raadpleging meer plaatsgevonden over de NPRZ-plannen en aanpak. Dit is een bewuste keuze. Pastors:

‘Uit de toppen kwam telkens naar voren dat er groot draagvlak is voor school, werk en wonen. En niet voor buurthuizen of buitenruimte. Voor NPRZ is participatie in de eerste plaats dat je kunt meedoen in de samenleving, dat je scholing en werk hebt. Dat levert “echte” participatie op.’

Sommigen zal dit paternalistisch in de oren klinken, anderen waarderen het. Het is in ieder geval een heldere keuze, die tot nog toe ook consequent wordt volgehouden.

Niet iedereen is het daar mee eens; één van de direct betrokken ambtenaren van de gemeente Rotterdam:

‘Mijn gevoel zegt dat we weinig putten uit de bestaande kracht van de wijk, het is allemaal erg top-down ingestoken.’

Anderen benadrukken juist de waarde ervan:

‘NPRZ betreft de hele bevolking, het moet ingrepen kunnen doen in het woningbestand, maar ook in het onderwijs en werk, die over de individuele belangen van bewoners heen kunnen gaan.’

Feit is dat de bewoners nu op afstand staan als het gaat om de planvorming en aanpak van NPRZ. Dat biedt ruimte om ‘ongestoord’ tot programma-uitvoering te komen. Uiteraard totdat de wal het schip keert, zoals bij sommige sloopplannen.

In de oren van moderne participatie-aanhangers klinkt dit ongetwijfeld als vloeken in de kerk. Tegelijkertijd is het wel goed te beseffen dat op de burgertop in 2012 eenzelfde geluid vanuit de burgers klonk:

‘wij zijn het eens met school, werk en wonen en u moet ons helpen, niet iedereen kan het zelf.’

2.5 Bijzondere rollen

In deze bestuurlijke constellatie speelt een aantal partijen een bijzondere rol. Door hun specifieke aanwezigheid of rolinvulling dragen zij op een speciale manier bij aan het functioneren van NPRZ. We gaan in op de rol van de gemeente Rotterdam, de rijksoverheid en het NPRZ-programmabureau.

Rol van de gemeente Rotterdam; duurzaam partner

De gemeente Rotterdam is volwaardig partner in de coalitie. Net als de organisaties vanuit onderwijs, werk, veiligheid en wonen, heeft de gemeente – via een wethouder – haar vertegenwoordiger in het NPRZ-bestuur en levert zij de voorzitter in de persoon van de burgemeester. De gemeente is in formele zin de contractpartner en verzorgt de financiële relaties, zowel met het Rijk als met uitvoerende organisaties. De gemeenteraad heeft dus ook het budgetrecht over NPRZ waar het gaat om de geldstromen die via de gemeente lopen. De gemeente heeft NPRZ ook geïncorporeerd, niet alleen het programmabureau maar ook tientallen zo niet honderden andere ambtenaren zijn ‘van NPRZ’. Het programma maakt op allerlei manieren deel uit van de gemeente. Rondom het thema veiligheid is er terughoudendheid geweest vanuit de gemeente (het mocht geen pijler in NPRZ worden), maar in de praktijk kon daar vaak wel een mouw aan worden gepast. Met de aangestelde stadsmarinier ondermijning werd bijvoorbeeld goed samengewerkt en in het NPRZ-bestuur nam de politiechef van Rotterdam plaats namens de driehoek.

De gemeente Rotterdam is de afgelopen tien jaar in het algemeen in staat gebleken om enerzijds verantwoordelijkheid te nemen voor NPRZ en om anderzijds de ruimte te bieden aan NPRZ als onafhankelijke coalitie van meerdere partners. Dat is bijzonder:

‘Bekend mechanisme dat ik [voordat NPRZ er was] veel zag gebeuren: gemeente schiet snel in de rol van verantwoordelijkheid, bepalen en regelen, waardoor iedereen zich aan haar moet aanpassen. Samenwerkingsverbanden worden wel gesloten, maar gemeente bepaalt.

Grootste stap van NPRZ is dat de gemeente nu echt een gelijkwaardige partner is, hoe moeilijk ze dat ook vindt. Dat is een permanent gevecht dat dagelijks gevoerd wordt.’

‘Fijn dat NPRZ buiten de gemeente is gepositioneerd. Zorg dat je je niet hoeft in te vechten. Het is heel belangrijk dat het geen gemeentelijk feestje is waarin je meedoet. Je moet elkaar kunnen spiegelen of je de juiste dingen doet. Binnen de gemeente is mijn indruk dat dat toch een beetje gesmoord wordt.’

Voor partners is het evident dat het voordelen heeft dat NPRZ geen gemeentelijk programma is. Dat geeft hun een gelijkwaardiger positie. En het voorkomt dat het programma verstrikt kan raken in interne gemeentelijke mechanismen en routines.

Bijzonder is dat onze gemeentelijke gesprekspartners ook de voordelen van deze constructie benadrukken. Zij erkennen hun beperkingen en zij zien de voordelen van de onafhankelijke coalitie, vaak in klare bewoordingen:

‘Het is geen gemeentelijk programma. Naast alle vierjaarlijkse wisselingen van de wacht is dit een programma dat naast de gemeente loopt, terwijl de gemeente wel een rol speelt. Vaak zijn er schommelingen binnen de gemeente. Er zit bij NPRZ veel meer een constante in. De kern is in de afgelopen jaren hetzelfde gebleven. Er zit een hele duidelijke rode draad in over wat we willen bereiken. Hiermee krijg je ook draagvlak voor het programma.’

‘NPRZ is, anders dan voorheen, een partnerprogramma. Dat was echt nodig. De gemeente kan het niet in zijn eentje. Zo’n verlengde schooldag hadden we als gemeente er nooit door gekregen, dat is gelukt omdat het onderwijs volwaardig partner is.’

‘Een wezenlijke kracht van het programma is dat het integraal is, alle aspecten en partijen doen mee. Binnen de gemeente lukt dat nooit.’

‘NPRZ biedt ruimte. Om te experimenteren, om doorbraken te krijgen. Dat de universiteit nu de brug overkomt en zich vestigt op Zuid, dat is echt een doorbraak. Dat komt door NPRZ, door dat label, door de kracht daarvan. Als gemeente wilden we dit al jaren en is nooit gelukt.’

De constellatie is zo gemaakt dat de gemeente deze rollen kan spelen. Binnen de gemeente is een structureel NPRZ-overleg ingericht, zowel op directeursniveau als op de verschillende pijlers en er zijn stevige programmamanagers aangetrokken voor NPRZ.

Daarnaast is inmiddels bewust gekozen om de burgemeester NPRZ te laten voorzitten. Uit de aard van zijn functie en zijn statuut biedt dat een gezaghebbende vertegenwoordiging, ook intern gemeentelijk. Aboutaleb hierover:

‘Ik ben in de gemeente een schild voor NPRZ. Als er politiek-ideologische aanvallen zijn, dan ga ik staan en roep ik: heeft u een alternatief? Kom niet aan NPRZ met onheuse kritiek. Er is nauwelijks iets anders te bedenken dan NPRZ met werkgevers, de haven, het onderwijs, het rijk etcetera. Al het overige wat je kan doen is minder. Je kan klagen over effectiviteit of tempo, maar het vehikel zelf, daar ben ik beschermheer van.’

De rijksoverheid: aandacht en gezag

In 2010 was het niet vanzelfsprekend dat de rijksoverheid een rol zou gaan spelen voor Rotterdam-Zuid. Het kabinet Rutte had korte metten gemaakt met de wijkenaanpak van Vogelaar en Van der Laan. In zijn verhaal (hoofdstuk 1) laat Deetman zien hoe het Rijk erin stond toen hij door Rotterdam werd gevraagd om met Mans een advies te geven over Zuid. Rotterdam hoopte op flinke financiële steun en het kabinet wilde zo snel mogelijk van de wijkenbemoeyenis af. Hij heeft moeten praten als Deetman om minister Donner te bewegen toch betrokken te blijven. Ambtelijk was er op rijksniveau wel steun om zich blijvend in te zetten voor stedelijke vernieuwing.

Ook daarna moest er vaak flink aan worden getrokken om de gemaakte langjarige afspraken met Rotterdam gestand te blijven doen. Daarbij hielp het om op rijksniveau meerdere ministeries te betrekken. Ook Onderwijs, Sociale Zaken, Veiligheid en Justitie werden warm gemaakt voor NPRZ, en ieder zag daar zo zijn eigen belang in. Het vehikel van de Regio Deal werd uiteindelijk ingezet om dit gestalte te geven. Grappig genoeg was het de minister van Landbouw die namens het hele kabinet in 2019 de Regio Deal met Rotterdam sloot.

Hoe moeizaam ook tot stand gekomen, de bemoeyenis van het Rijk blijkt van groot gewicht voor Rotterdam-Zuid. Daarin spelen in ieder geval drie aspecten een rol. Het geld, de verticale publiek-private verbindingen en het geleend gezag.

Lokaal wordt het Rijk nog wel eens gezien als een pinautomaat. Vanaf de start is dat bij NPRZ anders opgezet. Niet alleen is de inzet van rijksgeld relatief beperkt – zij het wel betekenisvol –, maar het is steeds direct gekoppeld aan lokale inzet van middelen: ‘een piek voor een piek’ is de gulden regel. Het rijksgeld maakt de zaken lokaal vloeibaar: de gemeente en andere partners zijn verplicht om middelen uit hun reguliere budgetten vrij te maken voor Rotterdam-Zuid. Het rijksgeld dwingt de lokale partners op deze manier tot het richten van haar geldstromen naar Zuid. Dat zou anders niet zomaar zijn gedaan, en het is nog steeds een hele klui.

Een tweede belangrijk aspect is de verticale verbinding. De vertegenwoordiger van de rijksoverheid in het bestuur legt uit:

‘Het Rijk treedt nadrukkelijk publiek-privaat op, wij hebben iets met corporaties, scholen, veiligheid en arbeidsmarktregio’s. Dus niet alleen de gemeente is onze partner. Wij hebben ook directe relaties met de andere partijen op Zuid. Daarmee wordt de gemeente minder de spil van alles. En bovendien maakt dat mogelijk dat meerdere departementen zich druk maken om de opgaven in Rotterdam-Zuid. Het besef is er dat de gemeente daar niet alleen uitkomt.’

Dit werkt ook andersom. De verschillende lokale partners hebben allen ook hun eigen kanalen naar de ministeries en samen trekken ze op om middelen voor Zuid te organiseren:

‘De verschillende partijen hebben allemaal hun eigen ingangen en lobbytrajecten, en die gebruiken ze ook om de NPRZ-boodschap te verkondigen in Den Haag.’

Een derde belangrijk aspect is de wijze waarop de rijksmensen hun rol invulden. Betrokken, aanwezig, maar tegelijkertijd op afstand. Zoals de huidige rijksvertegenwoordiger met trots zegt:

‘Ik ben een Haagse bureaucraat en heb helemaal geen zin om eindeloos met burgers in Rotterdam-Zuid te gaan praten. Ik wil niet op de stoel gaan zitten van mensen die in de stad actief zijn. Ik moet luisteren en de verbinding met de Haagse bureaucratie maken. Wat mij betreft mag die nadrukkelijker, niet Wonen voorop maar veel nadrukkelijker breder. Dat was betrekkelijk, maar heb geprobeerd om die verbreding naar die andere departementen tot stand te brengen. Uiteindelijk gaat het om creëren van ruimte in wet- en regelgeving, om geld en de rijksdoelstellingen die hierbij aan de orde zijn.’

‘We hebben regulier overleg met betrokken ministeries. Charme is: andere departementen voelen zich betrokken. Maar wel gelaveerd tussen betrekken waar nodig, maar ook gaan versimpelen. Maak het niet te complex, kijk waar anderen ook een eigen belang hebben om deel te nemen. Naar kleinschalige samenwerking gaan.’

En andersom werkt het ook. Burgemeester Aboutaleb:

‘Belangrijk, geef ik aan iedereen mee: zorg dat je ook in persoon regelmatig verslag uitbrengt in Den Haag. Twee keer per jaar ga ik naar Den Haag, de Tweede Kamer, alle fracties langs. Koffie staat altijd klaar. Dat maakt de figuur van burgemeester belangrijk, zou lastiger zijn voor de wethouders.’

Op deze wijze wordt het rijksgezag langs twee kanten gevestigd en bevestigd en kan het Rijk haar rol op Zuid spelen.

Het programmabureau en de directeur NPRZ: niet aflatende doelgerichte bemoeienis

Sinds de start kent NPRZ een klein programmabureau en een programmadirecteur. Niet meer, niet minder. De meesten, inclusief de directeur, werken er al vanaf 2011 of kort daarna. De betekenis van het programmabureau wordt door betrokkenen op de volgende manieren omschreven:

‘Bureaucratie is goed, maar heeft ook zijn beperkingen. Je hebt ook nodig dat iemand vanaf de zijkant duwt en trekt. Die rol vervult het programmabureau.’

‘Wij spreken met ministers en wethouders, maar ook met de uitvoering. We hebben in het begin alle scholen bezocht. Feeling met boven- en onderkant, ertussen moet je het regelen. We hebben een veel betere informatiepositie dan de wethouder, die krijgt het gefilterd binnen.’

‘Nou, dominant is dat we er samen voor staan. Over een moeilijkheid even bellen met corporaties, ik heb een hulpvraag en hoef me niet stoerder voor te doen.’

‘Overwegend is het “wij”, soms wordt over prestatieafspraken flink onderhandeld, de programmadirecteur die een discussie opzoekt. De gemeenschappelijke drive overheerst absoluut.’

‘Het programbureau kan heel hinderlijk zijn en blijven pushen, maar op het andere moment is het voor dezelfde persoon een heel fijn iemand die het met het Rijk of een partner regelt.’

Het beeld doemt op van een spin in het web, van aanjagen, doorvragen en najagen, van enthousiasmeren, activeren, ondersteunen en bij de les houden. Werkend vanuit de doelen en afspraken en nadrukkelijk de uitvoering bij de verantwoordelijke partners laten. Vanuit een positie die relatief onafhankelijk is ten opzichte van iedere partner afzonderlijk, inclusief de gemeente.

Het klinkt eenvoudiger dan het is. Als programmateam jarenlang aanjagen en najagen, zonder de uitvoering over te nemen, zonder de relatie langdurig te verslechteren, steeds met het oog op de bal. Het vraagt veel van de verbindingskracht en het uithoudingsvermogen van de teamleden. Daarbinnen is er een speciale rol voor de programmadirecteur.

Over Marco Pastors wordt veel gesproken. Deels door zijn politiek verleden, maar vooral door zijn optreden. Soms laait de verdenking op dat zijn politieke stellingnames niet tot het verleden behoren, en soms roept zijn schurende optreden discussie of ergernis op. Een onzichtbaar figuur is hij zeker niet. Hij is stellig en vasthoudend in zijn handelen. Naast kritiek oogst deze directeur ook de nodige bewondering. Hij krijgt het wel voor elkaar, hij laat niet af, hij gaat er voor de volle honderd procent voor, en dat al tien jaar.

‘Ik beschouw hem niet als verlengstuk van de gemeente. Het is juist een sterke troef dat er een terriër is neergezet die door roeien en ruiten gaat en beetje ruziemaakt (tot of over de grens). Dat vind ik een hele goede keuze: een persoon die de opdracht uitvoert en op durft te staan tegen de gemeente of tegen mij.’

‘Je moet een bruisend iemand hebben en iemand die verbindt. Hij kan mensen afstoten, maar krijgt het wel voor elkaar dat het loopt. Hij heeft uithoudingsvermogen en snapt hoe je met zo’n gemeente om moet gaan.’

‘Marco en ik hebben nogal een afwijkende stijl. Ik ben meer van alliantievorming en hij meer van powerplay. Ik denk dat als je meer verbindingskracht gebruikt het beter gaat. Tegelijkertijd: Ik ben wel erg onder de indruk van wat hij de afgelopen jaren heeft volbracht met dat kleine team van hem.’

‘Als we even teruggaan, was het niet evident dat Marco dit zou gaan doen. Hij heeft zich bewezen, veel minder een mannetje geworden en minder ego. Hij is behoorlijk bescheiden in z’n optreden.’

Het heeft indertijd van lef getuigd om Pastors aan te stellen als directeur. Een programma als NPRZ vergt uitgesproken, markante en gezaghebbende figuren. Daarbij is van belang dat deze figuren uiteindelijk wel de relaties heel weten te houden, niet dusdanig gaan soleren of conflicteren dat het gezamenlijk doel uit het oog wordt verloren. Daarom is het goed dat de programmadirecteur deelneemt aan heel veel overleg – ‘hij praat zich de blaren op de tong’ – en zich met vele partners en geledingen verbindt.

Veel van dat overleg vindt met de gemeente plaats, en de vorm daarvan wisselt nogal eens, afhankelijk van de inrichting van de ambtelijke organisatie en de behoefte van de betrokken wethouder. De huidige wethouder zegt daarover: ‘Wij hebben een prima professionele verhouding, voor mij is Pastors gewoon een van mijn directeuren’. In formele zin is deze typering niet helemaal juist, maar praktisch valt er goed mee te werken.

Belangrijk in dit geheel is dat bij voorbaat wordt geaccepteerd dat het soms niet loopt zoals gewenst en dat het in de relatie tussen (gemeente of NPRZ-)bestuur en directeur kan schuren. Opgave hierbij is deze zaken tijdig en in openheid met elkaar te bespreken, soms in de collectiviteit (het gehele bestuur of delen daarvan met de directeur), soms een-op-een.

3 Wat valt er te leren van NPRZ?

3.1 Wat is NPRZ nu eigenlijk?

Een vorige wethouder van Rotterdam, inmiddels landelijk bekend, vroeg aan één van zijn topambtenaren wat nu eigenlijk precies de bevoegdheden van NPRZ waren. De ambtenaar antwoordde: 'die vraag moet je juist niet stellen, Hugo, het gaat om het effect.'

Wat is NPRZ nu eigenlijk? Het was voor ons een ontdekkingsstocht om hier een antwoord op te vinden.

NPRZ is voor velen die werken in de stedelijke vernieuwing een lichtend voorbeeld. Jaarlijks gaan er vele miljoenen op Zuid om. Lijvige programma's en rapportages laten een breed palet van activiteiten en behaalde resultaten zien. Het Rijk, de burgemeester en het college van Rotterdam, de gemeente in al haar verschijningsvormen, de woningcorporaties, de onderwijsinstellingen, de 'driehoek' met Politie en Openbaar Ministerie, de werkgevers en ondernemers; allen zijn volop betrokken in NPRZ, ook op het hoogste bestuurlijk en managementniveau.

NPRZ heet bijzonder succesvol te zijn.

In klassieke organisatietermen zou je dan verwachten dat voor NPRZ een krachtige structuur is neergezet; met heldere bevoegdheden, met een duidelijke besluitvorming, met heldere taken, een welomschreven werkgebied, met een inzichtelijke toedeling van geldstromen, met welomschreven prestaties en sturing daarop van een daartoe bevoegd management.

Echter, als we wat scherper kijken, dan ontdekken we iets heel anders: NPRZ heeft geen geld, geen Zwitsers (niemand in dienst), geen bevoegdheden en geen aanwijsbare 'eigen' prestaties.

Met een klassieke bril kijken levert dus een beeld op van NPRZ als een lege huls. Met een programmadirecteur als 'chef lege dozen'. Volgens deze klassieke kijk zou NPRZ niets kunnen betekenen, tot mislukken gedoemd zijn. Immers in deze kijk staan formele bevoegdheden centraal: 'je gaat erover of je gaat er niet over'. New public management is doordesemd met dit paradigma.

En toch... NPRZ bestaat al bijna tien jaar en heet bijzonder succesvol te zijn.

Fascinerend toch? Hoe is dit mogelijk? Deze vraag heeft ons een tijd bezig gehouden. Is er een andere manier van kijken en van duiding mogelijk?

We probeerden ons te ontdoen van de klassieke manier van kijken, die ook in ons dna is gesloten, en we probeerden met frisse ogen opnieuw te kijken naar het fenomeen NPRZ.

Als we kijken naar het fenomeen NPRZ, wat zien we dan?

- We zien een samenloop van omstandigheden in een gebied van Rotterdam, waar uiteenlopende achterstanden, opgaven en kansen zich ophopen.
- We zien een samenloop van mensen die daar iets mee willen. Mensen in verschillende kringen: burgers, professionals en bestuurders.
- We zien dat deze mensen er samen verhalen van maken, verhalen over NPRZ die NPRZ als werkelijkheid presenteren en als werkelijkheid tot stand brengen.

Rotterdam-Zuid met haar samenloop van problemen en kansen is bepaald geen nieuw fenomeen. Al tientallen jaren worstelen inwoners om het hoofd boven water te houden en manifesteren zich maatschappelijke problemen van armoede, schulden, onvoldoende scholing, werkloosheid, ongezondheid en ondermijning. En een reeks van projecten en programma's is de revue gepasseerd. Steeds opnieuw zijn verhalen op Zuid gemaakt, is met en vanuit die verhalen gewerkt aan verbeteringen op Zuid.

NPRZ onderscheidt zich van eerdere initiatieven en zet zich daar soms ook tegen af. De directe voorganger, Pact op Zuid, wordt dan afgeschilderd als een projecten-carrousel, als een programma dat probeerde zoveel mogelijk activiteiten onder zijn hoede te krijgen, dat projectgelden organiseerde en dat zelf de projectuitvoering ter hand nam.

NPRZ presenteert zich duidelijk anders. Het dient zich aan als een constellatie van bestuurders en directeuren, van Rijk, gemeente en grote instellingen/bedrijven. Een groep mensen die zich heeft verbonden aan Zuid, waar 'on-Nederlandse problematiek' aan de orde is, een groep mensen die de ambitie heeft om Zuid op te stuwen tot een gebied met aanvaardbare leefomstandigheden. Zij hebben zich voor lange duur en op persoonlijke titel (mede) verbonden met deze opgaven en het werken daaraan.

Wat deze mensen brengen is eerst en vooral: aandacht, verbinding en gezag.

Zij geven en organiseren *Aandacht*. Op Zuid zelf door het inrichten van een programmabureau, door het maken van een programma en door er bestuur van te zijn. En ze geven en organiseren aandacht in hun eigen kring en praktijk. De rijksvertegenwoordiger praat zich een slag in de rondte bij alle departementen, de burgemeester mobiliseert de aandacht binnen de gemeente, de schoolbestuurder verleidt haar collega's tot het verlengen van de schooldag, de ondernemer loopt zich het vuur uit de sloffen om zijn mede-ondernemers zo gek te krijgen om jongeren een baan te geven, enzovoorts.

Zij *Verbinden*: Zij maken verbindingen tussen elkaars praktijken om tot samenhangende aanpak te komen en zij maken verbinding naar ieders eigen kring en achterban om ieders inzet te mobiliseren.

Zij doen dat op *Gezag*. Zij zetten hun persoonlijk gezag in om het voor elkaar te krijgen.

Deze aandacht, verbinding en gezag drijft op hun (gezamenlijk) verhaal over Rotterdam-Zuid. Steeds opnieuw vertellen en laden zij het verhaal van Zuid.

Allemaal kennen we Nike. En waarschijnlijk denken velen dat Nike altijd een mega-bedrijf is geweest, met fabrieken over de hele wereld voor schoenen, kleding en wat al niet. Feitelijk was het lange tijd een kantoor met vijftig mensen in Oregon (Knight, 2017). Zij produceerden het Nike-concept, het Nike-verhaal en zij nodigden zelfstandige producenten uit om mee te doen in het Nike-concept. Een schoen met Nike-embleem is inmiddels een veelvoud waard van dezelfde schoen zonder dat beeldmerk. En Nike is inmiddels ook niet meer verbonden aan een enkel product, een schoen of een t shirt.

Wat is NPRZ nu eigenlijk, was onze vraag.

Ons antwoord: NPRZ is een levend verhaal. Een levend verhaal van mensen die zich met elkaar hebben verbonden aan het aanpakken van de achterstanden en kansen op Rotterdam-Zuid. Elke dag weer geven zij lading en betekenis aan alle activiteiten die op Zuid, al dan niet onder de noemer van NPRZ, worden ontplooid om te werken aan die achterstanden en kansen. Daarvoor zetten ze hun *Aandacht*, *Verbindingskracht* en *Gezag* in. Zoals Nike zetten zij hun stempel op de aanpak op Zuid.

3.2 Lessen en adviezen

Welke lessen zijn te trekken uit NPRZ voor de stedelijke vernieuwing en wijkaanpak in andere steden? En wat betekent dat voor de rijksoverheid?

Dat is de centrale vraag die ons is gesteld door het ministerie van BZK.

Ons antwoord op deze vraag is tweeledig:

- Laat je inspireren door NPRZ, het is een goed verhaal.
- Hoed je om NPRZ te willen kopiëren.

NPRZ is geen programma dat je kunt downloaden en dan kunt uitvoeren.

Natuurlijk, NPRZ kent een aantal elementen en spelregels die ook in andere steden helpend en structurerend kunnen zijn. In het voorgaande hebben we deze proberen uit te lichten: de lange termijn, het oog op de bal, gelijkwaardige samenwerking in een brede coalitie, uitvoerders met eigen verantwoordelijkheid en lichte structuren.

Dat laat zich vertalen in onderstaande adviezen, aan andere steden, aan de nieuwe minister van wijkzaken en aan NPRZ zelf.

Adviezen aan andere gemeenten: leer van NPRZ, doe het op je eigen manier.

En let dan in ieder geval op de volgende punten:

- Zorg voor een inspirerend beginverhaal dat de problematiek gezaghebbend in beeld brengt en een brede steun voor een langdurig programma mogelijk maakt.
- Start met partners zoeken en verbinden: ga de dansvloer op zonder reeds beschreven huwelijksvoorwaarden in de achterzak.
- Begin bij het begin. NPRZ is langzaam geworden wat het nu is, dat zal voor iedere stad evenzeer gelden.
- Neem de tijd aan het begin, dat haal je later in door meer effectiviteit en betrokkenheid.
- Zoek partners op het gebied van de basisvoorzieningen als onderwijs, werk en wonen, maar ga ook vanaf het begin op zoek naar effectieve relaties op het gebied van veiligheid en ondermijning. Het gaat zowel om kansen bieden als om het afsluiten van de verkeerde weg.

- Kies op persoon, niet alleen op functie, gezaghebbende verbinding is van doorslaggevend belang. Indien de burgemeester dat in zich heeft, kan deze hierin een belangrijke rol spelen.
- Ga op zoek naar mensen die over een relevante doorleefde werkelijkheid beschikken. Geef deze mensen belangrijke rollen en posities. Analyseer en benoem met elkaar als partners en met bewoners wat de belangrijkste opgaven zijn en – belangrijker nog – wat de hefboomen zijn om effectief aan deze opgaven te werken.
- Laat de plantjes groeien, werk werkende weg met het oog op de bal. Ga het dóen in plaats van eindeloos plannen maken.
- Laat je niet afleiden door conflicten en gedoe. Die horen erbij. Los ze op met elkaar of laat ze gaan. En houd het oog op de bal.
- Gemeente, houd je in, wees een gelijkwaardige partner, dat betaalt zich terug.
- Doe het niet voor het geld, hoe aantrekkelijk die rijksgelden ook lijken.
- Koester de hoedende rol van het Rijk. Als op lokaal niveau de spanningen toenemen en de molens vastdraaien, dan kan het Rijk de lange lijn vasthouden, de goede rol spelen van een betrokken buitenstaander en gezaghebbende partner.
- Onderken het belang van goede uitvoering. Realisering van de ambitieuze doelstelling van een NPRZ-programma vraagt om een basis die op orde is. Ruimte en handelingsvermogen voor professionals in de frontlijn is cruciaal.
- Blijf weg van een afrekencultuur. Doelen en prestatie-indicatoren stellen doe je voor het goede zakelijke gesprek, voor gezamenlijke sturing op richting en energie.
- Blijf weg van formele bevoegdheden. Zorg dat je vertrouwen krijgt in je partners en vertrouw erop dat zij ook jouw belangen behartigen.

Wat we ook wel horen: Rotterdam-Zuid of Amsterdam Zuidoost, dat is een andere schaal dan Zaanstad-Oost of Eindhoven Woensel-Zuid of Heerlen-Noord. Wat ons betreft kun je schaalkwestie relatief zien. Het gaat om de omvang van de wijk in zijn context. Die is in Heerlen relatief even groot als in Amsterdam en dus een majeure kwestie. Doorslaggevend wat ons betreft – naast algemene kenmerken als armoede, lage schoolscores, hoge werkloosheid – zijn aanwezigheid van aanzienlijke ondermijnende criminaliteit (als signaal van permanent ‘naar beneden halen’) en de aanwezigheid van multiculturele diversiteit en de opgaven die daarmee samenhangen.

Wat we verder horen: allemaal mooi en aardig, maar hebben niet zo’n zwaargewicht als directeur of zo’n gezaghebbende burgemeester of.... Dat

is onzin. Het is de context die de ruimte schept voor hun optreden en daar geven zij op een gepaste manier invulling aan. Zij maken gebruik van de mogelijkheden die er voor hen liggen en vullen die op geheel eigen manier in. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat dit in andere gemeenten niet zou kunnen.

Een belangrijke vraag is vervolgens aan iedere stad – gezien onze bevindingen – welke adviezen zou je jezelf als stad nog meer geven? Wat raakt in het bijzonder jouw situatie? Waar zitten voor jouw stad de hefboomen?

De antwoorden hierop zullen verschillen. Elke stad kent zijn eigen set aan opgaven, kent zijn eigen constellatie van partners en praktijken.

=

Bovenstaande adviezen bevinden zich op een instrumenteel niveau. En dat raakt nog niet de wezenlijke kracht van NPRZ. Hoe verstandig ook om bovenstaande adviezen op te volgen, dat zal een stad nog geen programma opleveren met de kracht van NPRZ. Dat vraagt nog iets anders, op een ander niveau. Op het niveau van zingeving, waardengedrevenheid en energie.

Wat inspirerend is in NPRZ is ook de gedrevenheid, de toewijding en volharding, de compassie van de betrokken partners, van de belangrijke spelers.

Hier werkt een groep mensen met een doel voor ogen. Een groep mensen die er langjarig voor gaat en zich met hart en ziel aan de verheffing van Rotterdam-Zuid hebben verbonden. Dat is niet zonder meer gebruikelijk voor drukbezette bestuurders, ondernemers en directeuren. Dat is vaker een groep meeuwen dan een vlucht ganzen.

Gemeenschappelijke spirit, dat is meer dan beleidsmatig commitment. Het betekent ook iets persoonlijks. Met de grote woorden van Aboutaleb, het gaat om een ‘panstedelijk geloof’. Bij NPRZ zijn mensen geen anonieme functionarissen, het zijn mensen van vlees en bloed die zich als zodanig laten gelden. Mensen als Pastors, Aboutaleb, Van Well, van Delden, Van der Wees en zeker ook de andere mensen van het programmabureau. Zij hebben zich langjarig verbonden, bij voorbaat al wetend dat deze opgave jarenlang hun inspanningen en commitment zou vergen.

De energie blijft hoog! De institutionele vermoeidheid is laag, dat is vrolijk makend en binnen de context van openbaar bestuur ook bijzonder.

En het gaat zeker niet zonder slag of stoot. Er zijn stevige conflicten over ieders bijdrage en doelen – tot aan arbitragezaken toe – en er is gevecht over competenties en kwaliteiten, denk aan Veiligheidsdomein. Er is voortdurend strijd over doen wat gevraagd wordt, over goede uitvoering. Maar dat permanente gevecht wordt zo gevoerd dat de energie niet weglekt. Strijd leidt niet tot verbittering. Dat vraagt om het besef deel te zijn van een grotere gemeenschappelijke zaak. Dat vraagt ook om de bereidheid de ego's regelmatig in de achterbak te stoppen.

En is ons advies dan aan de 15 steden, doe het ook zo? Nee, want het is de uitkomst niet het ingrediënt. Het is de maaltijd, niet het recept.

We gunnen deze steden wel van harte deze uitkomst.

Adviezen aan de nieuwe minister van Wijkzaken

Werk op rijksniveau op dezelfde wijze als NPRZ. Belangrijke elementen:

- Maak je langjarig verantwoordelijk voor die wijken die dat nodig hebben. Deel die verantwoordelijkheid in plaats van je deze toe te eigenen.
- Maak hechte persoonlijke coalities op rijksniveau tussen mensen die werken op de verschillende departementen en bij belangrijke stakeholders: onderwijs, huisvesting, werk, criminaliteit, sociale ontwikkeling.
- Kijk nog eens naar de lessen uit het adoptiemodel van 2005/2006, toen bewindslieden en topambtenaren zich persoonlijk verbonden aan bepaalde stedelijke probleemgebieden.
- Laat departementen en stakeholders hun eigen verantwoordelijkheden en middelen houden. Doe geen uitvoering. Zorg wel voor 'smeergeld'.
- Verbind je op gezamenlijke 'grote' doelen; dat gaat over sociale verheffing, over de foute weg afsluiten, over kunnen leren en werken, over integreren en samenleven, over ...
- Honoreer en respecteer de eigenheid van ieder gebied, van elke wijk. Geen blueprints, geen best practices en meer van dat moois. Ieder gebied zal zijn eigen drijfveren, ambities en verbindingen moeten zoeken. De beginfase is daarbij cruciaal.
- Geef en neem daar de tijd voor, tot wel vier jaar. Ondersteun, open de relevante kanalen naar rijksniveau, heb geduld, wees enthousiast, stimuleer coalities op gebiedsniveau, met die mensen in het front die daar het gezag en de volharding voor bezitten. Dat betekent ook:
 - meedoen in het grote verhaal maken;

- betrokkenheid is groot, bemoeienis beperkt;
- primair sturen op mensen en op verhaal maken in plaats van primair sturen op resultaten en structuren.
- Waak u voor de doctrine ‘je gaat er over of je gaat er niet over’. Bij complexe opgaven als deze werkt deze doctrine niet. Sterker nog, daarmee kom je in het verkeerde stamien terecht en is mislukking verzekerd. Beter doctrine: ‘Ik ga erover en jij ook’. Denken in eco in plaats van ego.
- Houd de aanpak uit de politieke wind. Politieke steun voor de ambities is nodig, maar politieke bemoeienis met de uitvoering niet. Depolitiseer, en geef ambtenaren en stakeholders de ruimte en het vertrouwen. Vraag ze wel om het verhaal voortdurend te vertellen en zich zo publiekelijk te verantwoorden.

Advies aan NPRZ: vasthouden en versterken

Er zijn veel zaken interessant aan NPRZ: de langjarige aandacht, het oog op de bal, de hechte coalitie die tegen een stootje kan, het ieder in zijn kracht zetten en het niet aflatend enthousiasmeren, aanjagen, afjagen, in de kuiten bijten, alles voor het hogere doel op Zuid: zorgen dat inwoners echt mee kunnen doen.

Wij hebben de constituerende elementen benoemd en in ons advies aan de andere steden hebben we ook de kracht van NPRZ benoemd. Behoud van die kracht staat voorop.

Drie aspecten vragen komende periode wel extra aandacht:

- 1 Legitimatie bij de Rotterdammers. Mede vanwege wat incidenten, zoals sloop en nieuwbouw en coronaperikelen, is het zinvol om opnieuw het NPRZ in zijn doelen en aanpak gelegitimeerd te krijgen. De burgertop ‘Duizend op Zuid’ heeft indertijd als zodanig een belangrijke rol vervuld. Het is verstandig om iets soortgelijks weer te doen. Staan de bewoners nog steeds achter de hogere doelen, hoe wegen zij deze nu, hoe zouden ze die nu willen invullen als het om school, werk, wonen, thuis en veiligheid gaat?
- 2 Hoewel nog lang niet alle signalen op groen staan, gaat het wel beter op Zuid. Dat betekent dat het tijd wordt om niet meer alle focus te leggen op de problemen, op het negatieve. Maar dat het nu ook om het versterken van aanwezige kracht kan gaan. Wegwerken van achterstanden blijft het doel, maar dat kan nu ook positiever worden benaderd. Er is immers ook een andere kant aan het verhaal: Rotterdam-Zuid als gebied dat enorm in

opkomst is. Het is een kant die in de schaduw staat van het dominante frame van Zuid als probleemgebied, maar er wel degelijk is.

- 3 De gegroeide bestuurlijke constellatie maakt dat veel focus ligt op het bestuurlijk niveau. Versterking van de aandacht en betrokkenheid op meer lagen en in alle domeinen is gewenst. Er zijn nog vele ambassadeurs voor NPRZ te winnen.

Tot slot

Zoals vermeld in de inleiding hebben wij geen een evaluatie gemaakt van de inhoudelijke resultaten van NPRZ. We hebben laten zien dat er interessante resultaten zijn behaald, maar dat er ook nog veel te doen is voordat het uiteindelijke doel – aansluiten bij het gemiddelde in de G4 – gehaald zal zijn. Lang niet alle doelen en indicatoren staan op groen, integendeel, er zijn er ook bij waar nog behoorlijk wat zorgen over bestaan. En toch is er iets interessants gebeurd. Er is een langetermijnprogramma ontstaan, dat door een brede coalitie gedragen wordt en dat ook nu nog vitaliteit en slagvaardigheid uitstraalt. Het is absoluut geen glad en rimpelloos proces geweest tot nu toe, maar het ‘gedoe’ heeft de focus op het inhoudelijke doel en de inzet om dat te behalen – in ieder geval na twintig jaar – niet wezenlijk aangetast. Er zit nog steeds veel leven en leervermogen in NPRZ, en alleen dat al is bijzonder na tien jaar van gemeenschappelijk optrekken. De factoren die daaraan hebben bijgedragen, hebben we hier benoemd en we veronderstellen dat die inspirerend en richtinggevend kunnen zijn voor anderen.

Bijlagen

Bijlage 1: geïnterviewden

Ahmed Aboutaleb, voorzitter NPRZ-bestuur en burgemeester van Rotterdam

Wim Deetman, auteur rapport ‘Kwaliteitssprong Zuid, ontwikkeling vanuit Kracht’

Bert van Delden, bestuurder NPRZ namens het Rijk

Karin Fraaij, programmabureau NPRZ

Mark Frequin, voormalig directeur-generaal Wonen en Bouwen

Marcel dela Haije, stadsmarinier Gemeente Rotterdam

Winfried Houtman, concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkelingen bij Gemeente Rotterdam

Emile Klep, voormalig directeur Wonen bij Gemeente Rotterdam

Astrid Kroos, programmabureau NPRZ

Hans Lesscher, voormalig Hoofd RIEC Rotterdam-Rijnmond

Miriam van Lierop, programmamanager Wonen NPRZ bij Gemeente Rotterdam

Bianca Lubbers, programmabureau NPRZ

Diane Middelkoop, bestuurder NPRZ namens de scholen

Richard Moti, wethouder Werk, inkomen en NPRZ van Gemeente Rotterdam

Marco Pastors, directeur NPRZ

Bilal Saidi, bestuurder NPRZ namens de bewoners

Arjen Schakenbos, bestuurder NPRZ namens de woningcorporaties

Frank Schutte, voormalig projectleider BRIDGE van NPRZ

Loes van der Wees, *officier van justitie, gedetacheerd bij het programmabureau NPRZ*

Dick van Well, *bestuurder NPRZ namens de werkgevers*

Bert Wijbenga, *wethouder Handhaving, Buitenruimte, Integratie en Samenleven van Gemeente Rotterdam*

Bijlage 2: geraadpleegde schriftelijke bronnen en literatuur

Cooperrider, D., Whitney, D & Stavros, J. (2008), *Appreciative Inquiry Handbook (2e ed.)*, Brunswick, OH: Crown Custom Publishing

Custers, G., & Snel, E. (2021). Meer middengroepen in Rotterdam Zuid – maar het verschil met de rest van de stad blijft. *Sociale Vraagstukken*, <https://www.socialevraagstukken.nl/meer-middengroepen-in-rotterdam-zuid-maar-het-verschil-met-de-rest-van-de-stad-blijft/>

Douglas, S., Steen, T., & van der Wal, Z. (2019). Positieve bestuurskunde Naar een robuust positief perspectief op de overheid. *Tijdschrift Bestuurskunde*, 3–10. https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2019/3/Bk_0927-3387_2019_029_003_001.pdf

Gemeente Rotterdam. (2011). *Zuid Werkt! Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid*. <https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/werkgelegenheidsmonitor>

Kingdon, J.W. (2010), *Agendas, alternatives and public policies* (updated second edition), Allyn & Bacon

Knight, Ph. , (2017). *Shoe Dog, het verhaal van de oprichter van Nike*. Spectrum.

Konijn, T., & van Spijker, W. (2008). *Vitale Coalities en Regie in het Publieke Domein*. Van Vieren.

Leidelmeijer, K., van Ierse, J., & Frissen, J. (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. RIGO Research en Advies. https://www.rigo.nl/wpcontent/uploads/2018/11/RIGO_Research_en_Advies_Veerkracht_in_het_corporatiebezit_Kwetsbare_bewoners_en_leefbaarheid-november-2018.pdf

Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, Uitvoeringsplannen 2012-2014, 2015 – 2018 & 2019-2022, Rotterdam NPRZ

Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, Voortgangsrapportages 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 & 2019, Rotterdam NPRZ

Noordanus, P, Van der Torre E., Tops, P. J. Kesters (2021), *Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken*, Den Haag, Strategische Beraad Ondernijning.

Rebel Group. (2016). *De maatschappelijke kosten baten analyse van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. <https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/maatschappelijke-kosten-baten-analyse>

Regio Deal Rotterdam Zuid. (2019). *Staatscourant*, 1. <https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/regiodeal-rotterdam-zuid>

Rekenkamer Rotterdam. (2016). *Zorg om Zuid, onderzoek Nationaal Programma Rotterdam-Zuid*. <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/zorg-om-zuid/>

Schram, J., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2018). *Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondernijningsaanpak op Rotterdam Zuid*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Zweven-en-zwoegen-op-Zuid.pdf>

Team Deetman/Mans & Lysias Advies B.V. (2011, februari). *Kwaliteitssprong op Zuid: ontwikkeling vanuit kracht*. <https://nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/kwaliteitssprong-zuid-ontwikkeling-vanuit-kracht>

Tops, P. (2007), Vitale coalities in het openbaar bestuur, in: M. Dubbeldam en P.K Jagersma, *De passie van de professional, besturing van veranderingsprocessen*, Uitgeverij Van Gorcum, pp. 355-365

Uyterlinde, M., Fokkema, M., & Can, E. (2020). *Werken aan opgaven in de wijk. Gebiedsgerichte organisatiemodellen in vier gemeenten*. Platform31. https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/148/95/Werken_aan_opgaven_in_de_wijk_-_Gebiedsgerichte_organisatiemodellen_in_vier_gemeenten-1606323519.pdf


Voigt, R., & van Spijker, W. (2003). *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*. Koninklijke Van Gorcum.


VROM-raad. (2006). *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. <https://www.rli.nl/sites/default/files/stadenstijging10-2006advies.pdf>


Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlage 3: belangrijkste monitoringstabellen

Tabel 3.1: Indicatoren en doelen in relatie tot de pijlers (bron: programmbureau NPRZ, voortgangsrapportage 2019)

 boven doelniveau 2021

 positieve ontwikkeling maar nog niet op doelniveau 2021

 negatieve ontwikkeling

Doel of indicator	Onderwerpen	G4 2011 of later	G4 actueel	Rotterdam 2011 of later	Rotterdam actueel	Zuid 2011 of later	Zuid actueel	% ingelopen (stand vgr 2019)	Doel/indicatie 2021 (=25% ingelopen)	Doel/indicatie 2031
Doel	% midden en hoge inkomens	53%	52%	49%	47%	41%	38%	-27%	43,8%	52%
Indicator	% kwetsbare meergezinswoningen t.o.v. de woningvoorraad			25,1%	23,4%	36,5%	34,5%	15%	33,2%	23,4%
Indicator	Gemiddelde WOZ-waarde van woningen	€ 215.103	€ 286.986	€ 162.861	€ 194.381	€ 126.434	€ 142.465	24%	€ 143.421	€ 194.381
Indicator	% koopwoningen			32,7%	33,3%	28,5%	27,2%	-27%	29,7%	33,3%
Indicator	% (zeer) tevreden met de huidige woonsituatie			68,4%	70,5%	59,9%	60,7%	8%	62,6%	71%
Indicator	% verhuiscapaciteit naar een andere buurt			22,0%	19,2%	29,4%	26,9%	25%	26,9%	19,2%

Doel of indicator	Onderwerpen	G4 2011 of later	G4 actueel	Rotterdam 2011 of later	Rotterdam actueel	Zuid 2011 of later	Zuid actueel	% ingelopen (stand vgr. 2019)	Doel/indicatie 2021 (=25% ingelopen)	Doel/indicatie 2031
SCHOOL										
Indicator	% kinderen op de basisschool met laag opgeleide ouders	24%	13%	29%	16%	37%	21%	68%	31%	13%
Doel	CITO-eindtoets groep 8 naar woongebied	534,0	535,3	532,7	534,9	530,0	533,2	60%	531,3	535,3
Doel	Verskil tov Nederland van IEP-score	2,2	1,7	4,1	3,3	4,5	4,5	0%	3,8	1,7
Doel	Streefniveau (2F en S)	55,2%	59,0%	50,0%	48,0%	48,1%	48,2%	0,9%	50,8%	59,0%
Doel	Fundamenteel niveau en hoger	91,7%	94,6%	91,1%	93,5%	89,8%	91,6%	37,5%	91,0%	94,6%
Indicator	% po adviezen tm vmbo kl	24%	22%	26%	25%	33%	32%	6%	30%	22%
Indicator	% po adviezen havo en vwo	54,5%	60,6%	48,8%	53,2%	39,2%	42,4%	15%	44,6%	60,6%
Doel	% afstroom tov school advies	16%	13%	18%	16%	21%	18%	37%	19%	13%
Indicator	% leerlingen in 3 en 4 HAVO/ VWO	41,5%	48,0%	33,8%	38,1%	25,7%	30,8%	22,9%	31,3%	48,0%
Doel	% gediplomeerden richting havo en vwo	42,8%	44,3%	36,7%	36,9%	25,0%	26,4%	7,3%	29,8%	44,3%
Indicator	% mbo studenten niveau mbo 3 en 4 van het totaal mbo	66,3%	73,0%	65,1%	74,5%	61,2%	72,2%	93%	64,2%	73,0%
Doel	% gediplomeerde studenten mbo 3 en 4 van totaal mbo	55%	62%	55%	65%	52%	61%	95%	54,2%	61,8%
Indicator	% nieuwe voortijdig schoolverlaters	3,6%	3,1%	3,7%	3,4%	4,2%	3,6%	55%	3,9%	3,1%
Indicator	% jongeren met start-kwalificatie, 18 t/m 22 jaar	nb	66%	58%	64%	48%	57%	50%	52,5%	66,0%
Indicator	% geslaagden vmbo bl/kl met diploma techniek					20,1%	27,8%	52%	23,8%	35,0%
Indicator	% geslaagden vmbo bl/kl met diploma zorg en welzijn					32,8%	38,8%	nvt	nvt	nvt
Indicator	% MBO-studenten in de richting Techniek (alle niveaus alle leerjaren)	25,1%	27,8%	26,3%	32,6%	24,5%	30,8%	60%	27,1%	35%
Indicator	% MBO studenten in de richting Zorg (alle niveaus alle leerjaren)	7,6%	12,2%	8,1%	13,2%	8,1%	14,1%	87%	9,8%	15%
Doel	% uitstroom MBO met diploma in techniek					23,6%	32,1%	75%	26,5%	35%
Doel	% uitstroom MBO met diploma in zorg					7,5%	11,1%	48%	9,4%	15%
Indicator	% middelbaar of hoger opgeleid, als percentage van de bevolking 15-74 jaar	69%	73%	62%	67%	52%	60%	38%	57%	73%

Doel of indicator	Onderwerpen	G4 2011 of later	G4 actueel	Rotterdam 2011 of later	Rotterdam actueel	Zuid 2011 of later	Zuid actueel	% ingelopen (stand vgr. 2019)	Doel/indicatie 2021 (=25% ingelopen)	Doel/indicatie 2031
Indicator	Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen, gestandaardiseerd	€ 23.100	€ 29.000	€ 21.800	€ 26.500	€ 19.300	€ 23.600	44%	€21.725	€29.000
Indicator	% huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum	18,0%	17,0%	20,0%	19,4%	24,0%	23,2%	11%	22%	17%
Indicator	Kinderen tot 18 jaar in een huishouden met inkomens tot 110% van het sociaal minimum in % van alle kinderen tot 18 jaar in een huishouden	19%	15%	23%	18%	29%	24%	36%	26%	15%
Indicator	% werkzamen in de potentiële beroepsbevolking (15 t/m 64 jaar)	67,0%	70,1%	64,2%	67,3%	59,9%	63,0%	30%	62,5%	70%
Indicator	% Huishoudens met een WWB-AO- of WW-uitkering	13%	13%	15%	15%	19%	18%	10%	18%	13%
Indicator	% huishoudens met bijstands- of werkloosheidsuitkering	9,1%	9,2%	11,4%	11,5%	14,6%	14,0%	11%	13,3%	9,2%

Toelichting: cruciaal in deze tabel is de derde laatste kolom; die geeft het percentage aan dat is ingelopen op de begin-situatie in 2011. Voor 2021 is het doel om tenminste 25% van de achterstand op de G4 te hebben ingelopen. De gegevens van het Programmbureau laten zien dat in 2019 in achttien gevallen de doelen/indicatoren positief staan (dat wil zeggen dat 25% of meer van de achterstand is ingelopen), dat in elf gevallen de ontwikkeling de goede kant in gaat, maar dat de 25% nog niet bereikt is, terwijl in drie gevallen de ontwikkeling negatief is geweest. Er zijn in totaal 33 indicatoren of doelen; bij één indicator kon de berekening niet worden uitgevoerd.

Doel is dus om in het jaar 2021 25% van “het gat naar de G4” te hebben dicht gelopen. Omdat G4-niveau een bewegend doel is, verandert de doelstelling elk jaar mee. Met de volgende formule zijn de berekeningen door het Programmbureau uitgevoerd: Doel 2021 (= 25% ingelopen): Zuid 2011 + 0,25(G4 actueel – Zuid 2011) - % ingelopen: (Zuid Actueel – Zuid 2011) / (G4 actueel – Zuid 2011).*

Tabel 3.2: Stand van zaken met betrekking tot activiteiten in 2019 (bron: programmbureau NPRZ, voortgangsrapportage 2019).

Sector	Nog niet gestart	%	Lopende activiteiten	%	Totaal
Thuisbasis en vrije tijd	0	0%	9	53%	17
			7	41%	
			1	6%	
School	10	36%	10	26%	28
			4	11%	
			4	11%	
Werk	0	0%	10	59%	17
			6	35%	
			1	6%	
Wonen	0	0%	18	67%	27
			9	33%	
			0	0%	
Ondermijning en veiligheid	0	0%	14	100%	14
			0	0%	
			0	0%	
Totaal	10		93		103

Toelichting: voor 2019 waren in totaal 103 activiteiten gepland. Tien daarvan zijn niet gestart in dat jaar. Van de overige 93 activiteiten werden in 61 gevallen de gewenste resultaten behaald (groen), was in 26 gevallen sprake van problemen in de uitvoering, maar konden maatregelen worden genomen om het gewenste eindresultaat alsnog te behalen (oranje), terwijl in zes gevallen er serieuze zorgen waren over het behalen van de eindresultaten (rood).

Bijlage 4: Rotterdam-Zuid in vogelvlucht

Eind negentiende eeuw: bouwen aan Zuid

Het ontstaan van Rotterdam-Zuid is verbonden met de ontwikkeling van Nieuwe Waterweg en de Rotterdamse haven aan het eind van de 19e eeuw. De toename van werkgelegenheid die daarmee gepaard gaat, heeft een grote aanzuigende werking van arbeidskrachten afkomstig van het Zuid-Hollandse, Brabantse en Zeeuwse platteland. Om de grote groepen arbeiders aan te kunnen, bouwen havenbaronnen in hoog tempo nieuwe woonwijken zoals de Afrikaanderwijk en Katendrecht. Er komen treinverbindingen en Rotterdam breidt zich door annexatie stevig uit in zuidelijke richting. Zuid is in opkomst.

Jaren vijftig, zestig en zeventig (twintigste eeuw): wederopbouw en selectieve migratie

Na de Tweede Wereldoorlog breidt Zuid verder uit. De haven wordt hersteld en de dringende behoefte aan woningen zorgt voor de ontwikkeling van de tuinsteden Pendrecht, Lombardijen, Zuidwijk en IJsselmonde, waar goedkope portieketage-woningen het straatbeeld bepalen.

In de jaren '50 floreert de haven. Banen zijn er in overvloed, arbeiders blijven uit alle windstreken naar Rotterdam komen. Vanaf het midden van de jaren '50 breidt de haven zich steeds verder uit richting zee met de aanleg van de Botlek, Europoort en de Eerste Maasvlakte. In 1960 is Rotterdam de grootste haven van de wereld. Eind jaren '60, begin jaren '70 dient de oliecrisis zich aan en stort de scheepsbouwsector in, de grote werkloosheid van de jaren '70 en '80 doet haar intrede.

Jaren tachtig en negentig: neerwaartse spiraal doorbreken

Met de verplaatsing van de haven naar het westelijk deel van de stad en het omvallen van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij, de andere grote werkgever op Zuid, verdwijnt de scheepsindustrie langzaam maar zeker uit Zuid. Fabrieken staan leeg. In het kader van de stadsvernieuwing gaan grote delen van Zuid op de schop. Het verwaarloosde particuliere bezit wordt vervangen door sociale woningbouw (renovatie en nieuwbouw) tegen zo laag mogelijke huren onder het credo 'bouwen voor de buurt'. Het is een ontwikkeling die in eerste instantie met gejuich wordt ontvangen, maar het zorgt ongewild voor de vestiging van veelal kansarme nieuwkomers, aangetrokken door lage woonlasten. Bewoners die het zich kunnen veroorloven trekken massaal naar de aangewezen groeikernen aan de rand van de stad. Spanningen, armoede en onveiligheid nemen in Zuid toe, sociale cohesie en participatie nemen af. Zuid komt in een negatieve spiraal terecht.

Vanaf de jaren '90 worden grote ingrepen gepleegd om de fysieke en sociaaleconomische kloof die inmiddels is ontstaan tussen Rotterdam-Zuid en de rest van Rotterdam te dichten. De aanleg van de Erasmusbrug brengt de twee delen van de stad letterlijk in verbinding. De herinrichting van de oude haventerreinen op de Kop van Zuid mikt op de ontwikkeling van hoogwaardige culturele en recreatieve functies en op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en hogere-inkomensgroepen. De ontwikkeling van de Kop van Zuid moet als een sneeuwbaaleffect de nabijgelegen wijken Feijenoord, Afrikaanderwijk en Katendrecht opwaarderen.

Jaren nul en tien (21e eeuw): stedelijke vernieuwing

De ingezette stedelijke vernieuwing gaat in de jaren '00 in Rotterdam onverminderd door. Met het actieplan 'Rotterdam Zet Door' wil de gemeente in 2003 door middel van selectief vestigingsbeleid actief bijdragen aan het oplossen van de problemen in bepaalde wijken en buurten in de stad. Deze systematiek resulteert in 2005 in de Wet bijzondere aanpak grootstedelijke problematiek – voor velen inmiddels beter bekend als de Rotterdamwet. In 2006 wordt met het Pact op Zuid fors ingezet. De gemeente en woningcorporaties slaan de handen ineen om Rotterdam-Zuid op tal van terreinen in de lift te helpen. Als Rotterdam-Zuid in 2007 wordt aangewezen als een van de veertig Vogelaarwijken leidt dat ertoe dat ook het Rijk fors investeert het gebied. Honderden projecten op sociaal, werk, veiligheid, cultuur, maar vooral fysiek worden op Zuid losgelaten. Tot het Rijk in 2010 het nationaal beleid op stedelijke vernieuwing en daarmee de bijdrage aan de Vogelaarwijken stopzet. Rotterdam-Zuid dreigt aan haar lot over te worden gelaten. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid vult het gat dat dreigt te ontstaan.

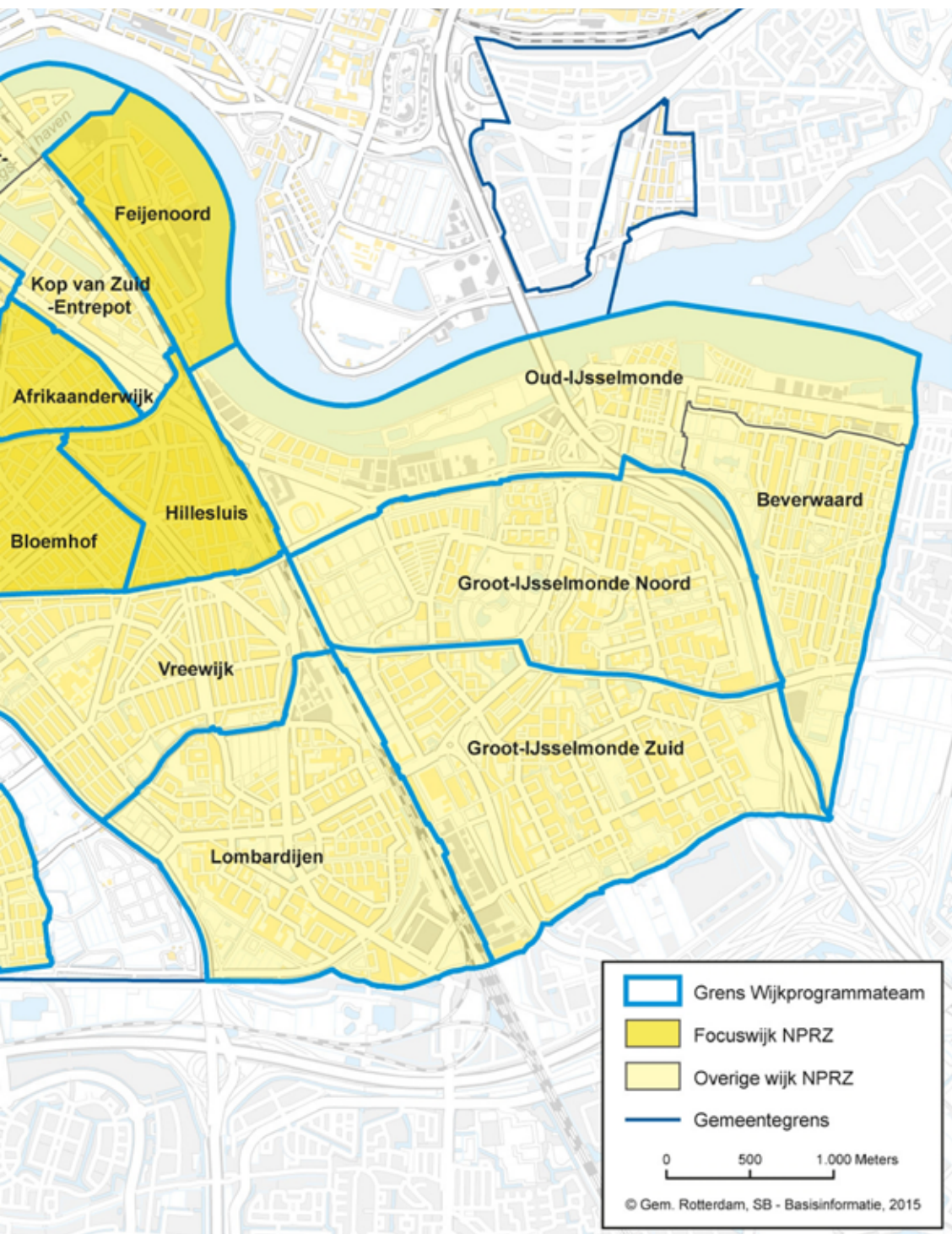
Jaren twintig en dertig: NPRZ, Agenda Stad, Leefbaarheid en Veiligheid

Na een regeringsperiode zonder rijksbeleid op stedelijke vernieuwing (met uitzondering van NPRZ) wordt in 2014 vanuit het ministerie van BZK de Agenda Stad gepresenteerd om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te versterken. In zogenaamde City Deals worden op thema samenwerkingsafspraken tussen Rijk, steden, bedrijven en maatschappelijke organisaties verankerd. Nog eens vier jaar later worden vanuit de rijksoverheid de Woondeals en Regio Deals opgestart, waarin regio's samenwerken aan respectievelijk woningbouwopgaven en aan het versterken van de kracht van de regio. Ondanks het ontbreken van specifiek beleid op het gebied van stedelijke vernieuwing, zoals we dat kennen uit de decennia hiervoor, blijft de aandacht op de stad vanuit de rijksoverheid aanwezig. Rotterdam-Zuid blijft in alle programma's op de radar.

Voortbordurend op de City Deals, Woondeals en Regio Deals is er sinds 2020 weer een structureel stedelijk vernieuwingsbeleid, het programma Leefbaarheid en Veiligheid. In zestien stedelijke vernieuwingsgebieden, met in totaal een miljoen inwoners, werken Rijk, gemeenten en maatschappelijke partners, met een belangrijke rol voor Jan Hamming (burgemeester Zaanstad) en rijksambtenaar Bert van Delden, aan het wegwerken van de achterstanden in die gebieden. De inzet is dat het integraal gebeurt en partijen zich langjarig committeren. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid is de bron van inspiratie.

Rotterdam-Zuid





Sinds 2011 loopt op Rotterdam-Zuid een programma dat gericht is op alomvattende sociale verheffing, het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ). Zo rond 2030 moet het gebied 'op orde' zijn. Dan gaan kinderen met goed gevolg naar school, hebben hun ouders werk in plaats van een uitkering, willen ook sociale stijgers in het gebied blijven wonen en is de illegale economie een kopje kleiner gemaakt.

In veel gemeenten en op rijksniveau wordt met grote belangstelling naar NPRZ gekeken: welke lessen zijn uit het programma te trekken?

Dit onderzoeksessay beschrijft de opzet en het verhaal van NPRZ en geeft aan wat de lessen zijn voor eenieder die werkt aan stedelijke vernieuwing, sociale verheffing, veiligheid en wijkaanpak. Het laat zien dat versterking van veiligheid onverbrekkelijk samenhangt met lange termijn investeringen in de sociale kwaliteit van een gebied.

'Er is een panstedelijk geloof in NPRZ ontstaan'.

'Neem er minimaal vijftien, of, beter nog, twintig jaar de tijd voor'.

'Het plantje moet kunnen groeien, verwacht niet te snel volgroeide wortels'.

'Laat je inspireren en vergeet het kopiëren'.

Willem van Spijker is adviseur en verbonden aan Van Vieren, adviseurs en onderzoekers in het Publieke Domein.

Pieter Tops is hoogleraar en directeur bij de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), een onafhankelijke denktank op het gebied van maatschappelijke veiligheid.

