

## **opzet onderzoek NPRZ**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

Naar aanleiding van een werkbezoek heeft toenmalig minister Van der Laan in maart 2010 de heren Deetman en Mans gevraagd de gemeente Rotterdam te adviseren over de aanpak van de opgaven in Rotterdam-Zuid.<sup>1</sup> In februari 2011 bracht het team Deetman/Mans zijn eindadvies uit. Het team stelde vast dat de problematiek op Zuid voornamelijk wordt veroorzaakt door een zwakke sociaal-economische structuur en dat er sprake is van een fysiek zwak gebied. De zwakke sociaal-economische structuur komt bijvoorbeeld tot uiting in een lage score op de Sociale Index, een relatief laag opleidingsniveau, hoge (jeugd)werkloosheid en een gering aantal beschikbare arbeidsplaatsen. De fysieke zwakte van het gebied uit zich onder andere in de grote voorraad kwetsbare woningen (lage WOZ-waarde, slechte staat van onderhoud en problemen met huisjesmelkers).

Het advies van het team Deetman/Mans leidde tot het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), getiteld 'Zuid Werkt! - Nationaal Programma Kwaliteitsprong Zuid', dat in september 2011 door zeventien deelnemende partijen is ondertekend. Naast de gemeente Rotterdam en de rijksoverheid participeren in het NPRZ partijen uit het onderwijs, de zorg, het bedrijfsleven en een aantal woningbouwcorporaties. De ambities van het NPRZ richten zich op het jaar 2030 en vragen zodoende om een langdurige inzet van alle partners.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het NPRZ is belegd bij de programmadirecteur. De programmadirecteur staat aan het hoofd van het programmabureau. Het programmabureau heeft een beperkte omvang (5 fte) en vervult voornamelijk een coördinerende rol. De uitvoering van de diverse onderdelen van het NPRZ is in de praktijk een taak van de aan het programma verbonden partners, waar de gemeente er één van is. De gemeentelijke clusters vervullen in het kader van het NPRZ een cruciale faciliterende rol ten opzichte van de andere partners. Een goede interactie tussen het programmabureau, de gemeentelijke clusters en de externe partners is van essentieel belang voor het slagen van het NPRZ en het realiseren van de lange termijn ambities van het programma. Geen van de betrokken partijen is immers bij machte om de problematiek op Zuid eigenstandig op te lossen, waardoor samenwerking een cruciale factor is voor een doeltreffende uitvoering van het NPRZ. Daarnaast geldt dat de uitvoering van het NPRZ grotendeels moet worden gefinancierd uit bestaande geldstromen. Het feit dat extra financiële prikkels schaars zijn, maakt daarom ook dat de uitvoering van het programma bovengemiddeld afhankelijk is van een goede samenwerking tussen de betrokken partijen.

De ambities van het NPRZ richten zich op 2030. Voor de periode 2012-2014 is er een uitvoeringsplan met daarin afspraken die in deze jaren door de gemeente en de overige partners moeten worden nagekomen. De vraag daarbij is welke resultaten inmiddels zijn geboekt en welke bijdragen de gemeente en de externe partners daaraan hebben geleverd.

<sup>1</sup> Team Deetman/Mans, Eindadvies 'Kwaliteitsprong Zuid – Ontwikkeling vanuit kracht', februari 2011.

## 1-2 leeswijzer

De volgende paragraaf geeft een toelichting op de aanleiding voor het NPRZ en een korte toelichting op de inhoud van het nationaal programma en het bijbehorende uitvoeringsplan. Ook komt in paragraaf 2 de voortgang in de periode 2012-2013 aan de orde en wordt de organisatie rondom het programma verder toegelicht. Paragraaf 3 gaat in op de doelstelling van dit onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen. Vervolgens komen in paragraaf 4 en 5 de afbakening en het normenkader aan de orde. Paragraaf 6 licht de onderzoeksaanpak toe en in paragraaf 7 wordt afgesloten met een toelichting op de planning en organisatie van dit onderzoek.

## 2 context

### 2-1 advies Deetman/Mans

Het team Deetman/Mans kwam in zijn analyse van de problemen op Zuid van begin 2011 tot een drietal constatering. Een eerste betrof het feit dat er niet genoeg samenhang en prioritering te ontdekken was in de veelheid aan initiatieven en projecten die op Zuid werden uitgevoerd. Ten tweede constateerde het team Deetman/Mans dat het dikwijls ontbrak aan iemand met voldoende gezag en de volmacht om handelend op te treden in projecten of in een gebied. Ten derde constateerde het team dat de betrokkenheid van bewoners en ondernemers bij het komen tot oplossingen voor de problemen in de wijken op Zuid moest worden verbeterd. In relatie tot deze constatering gaf het team Deetman/Mans de volgende verbeterpunten mee voor de aanpak van de problematiek op Zuid:

- 1 Het belang van een gedeelde visie voor de ontwikkeling van Zuid.
- 2 Het realiseren van voldoende doorzettingsmacht in de wijken op Zuid.
- 3 Het betrekken van bewoners en ondernemers bij de ontwikkeling op wijkniveau.

Naast de verbeterpunten heeft het team Deetman/Mans de volgende acht perspectieven voor substantiële doorbraken geformuleerd:

- 1 wegwerken taalachterstanden;
- 2 ontwikkelen doorlopende leerlijnen;
- 3 ontwikkelen 'soft skills' beroepsbevolking;
- 4 stimuleren bedrijvigheid in de wijk;
- 5 concretiseren nieuwe economische dragers;
- 6 onderhouden basisniveau 'schoon, heel en veilig';
- 7 verbeteren kwaliteit particulier woningbezit;
- 8 herstructurering deel van de particuliere woningvoorraad.

### 2-2 Nationaal Programma Rotterdam Zuid

In het nationaal programma is als richtpunt gekozen dat Rotterdam Zuid in 2030 op hetzelfde niveau scoort als het gemiddelde van de vier grote steden (G4). Als tussenstap naar het realiseren van dit richtpunt is het perspectief geformuleerd dat

Rotterdam Zuid in 2020 het gemiddelde niveau van Rotterdam haalt. Daarnaast zijn in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid de volgende doelen gesteld:<sup>2</sup>

- Alle jongeren kwalificeren zich op een zo hoog mogelijk niveau, minimaal startkwalificatie, en stromen door naar bestaande en nieuwe banen.
- Iedereen op Zuid is aan het werk en bouwt aan zijn toekomst.
- Iedereen wil op Zuid blijven wonen. Op Rotterdam Zuid wil je terugkomen.

In het nationaal programma is vervolgens vastgelegd waarop zal worden ingezet in relatie tot de pijlers 'school', 'werk' en 'wonen'.

- Inzet pijler school:
  - Children's Zones:
  - aanval op uitval - inzet op Zuid gericht op vakmanschap met doorgaande leerlijnen vooral in techniek en zorg en meer aandacht voor leren in de praktijk, stages en ondernemerschap.
- Inzet pijler werk:
  - investeren in topsectoren regio;
  - ontwikkeling van economische brandpunten gericht op techniek en zorg;
  - benutten van arbeidspotentieel op Zuid;
  - stimuleren van ondernemerschap op Zuid.
- Inzet pijler wonen:
  - vervanging en verbetering van particulier bezit;
  - verbetering, vervanging, toevoeging en beheer van sociaal bezit;
  - verbeteren bereikbaarheid van en op Zuid;
  - versterken van de leefbaarheid en veiligheid.

### **2-3 uitvoeringsplan 2012-2014**

In het nationaal programma zijn de betrokken partijen overeengekomen dat er elke vier jaar een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld om te voorzien in een periodieke actualisering van het programma. Het eerste uitvoeringsplan is gepresenteerd in juni 2012 en richt zich op de (kortere) periode 2012-2014 (van drie jaar). In het uitvoeringsplan zijn per pijler doorbraken geformuleerd die men in de periode 2012-2014 wil realiseren. Daarnaast bevat het uitvoeringsplan een overzicht waarin de afspraken met alle partners zijn vastgelegd. Het uitvoeringsplan licht niet toe op welke wijze activiteiten worden gefinancierd en welke financiële bijdrage de verschillende partners leveren.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is opgenomen dat de afspraak is gemaakt dat 'Rotterdamse resultaatdoelstellingen van beleid steeds worden voorzien van een tweede doelstelling, specifiek voor Zuid'. Zo moeten bestaande gemeentelijke beleidsprogramma's 'zoveel mogelijk worden benut en zo min mogelijk worden belast'.

### **2-4 voortgang 2012-2013**

Via een tweetal voortgangsberichten (april 2013 en april 2014) en een uitgebreide voortgangsrapportage (september 2013) is de voortgang van het nationaal programma inzichtelijk gemaakt ten behoeve van alle partners van het nationaal programma. De

<sup>2</sup> Zuid Werkt! - Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid, 19 september 2011.

eerste voortgangsrapportage geeft voornamelijk inzicht in de uitgangssituatie in Rotterdam Zuid en de eerste resultaten die met het programma zijn geboekt. Daarnaast zijn in deze voortgangsrapportage afwegingen gemaakt met betrekking tot de inzet van het programma in 2014.

## 2-5 focus huidige inzet

De belangrijkste zaken waar het programmabureau op dit moment (juli 2014) op stuur in relatie tot de drie pijlers zijn:

- extra lestijd (pijler school);
- beroepsoriëntatie (pijler school);
- uitkeringsgerechtigden naar werk (pijler werk);
- zorg (pijlers school en werk);
- uitvoering plannen woningcorporaties tot en met 2017.

Daarnaast vormt bewonersparticipatie een belangrijk onderdeel van de pijlers school en werk.

## 2-6 programmasturing

De governancestructuur rond het NPRZ wijkt af van de wijze waarop normaliter wordt gestuurd op de uitvoering van beleid. Het NPRZ is een samenwerkingsverband van verschillende partners afkomstig uit het onderwijs, het bedrijfsleven, de zorg, de woningcorporaties, het rijk en de gemeente. Gezamenlijk moeten deze partners de ambities van het NPRZ realiseren. Het programmabureau vervult een spilfunctie in dit netwerk van actoren, maar heeft geen formele bevoegdheden om de inzet van de partners af te dwingen. Het programmabureau bestaat naast de programmadirecteur uit een klein team van adviseurs. Het programmabureau stuurt feitelijk het realiseren van de ambities van het NPRZ door het creëren van draagvlak en door in gezamenlijk overleg met de partners te bepalen welke acties nodig zijn. Daarnaast is het programmabureau verantwoordelijk voor een adequate monitoring van het programma.

Vanuit de verschillende partners is een partneroverleg en een bestuur samengesteld. Onderstaand wordt de rol van deze organen toegelicht:

- Het partneroverleg staat aan het hoofd van het NPRZ. In het partneroverleg zijn alle partners vertegenwoordigd. Het partneroverleg komt gemiddeld twee keer per jaar bij elkaar. Het partneroverleg stelt het uitvoeringsprogramma en eventuele tussentijdse aanpassingen vast. Daarnaast wordt in het partneroverleg de voortgang van het programma besproken.
- Het bestuur is samengesteld voor de dagelijkse aansturing en besluitvorming. In het bestuur is iedere pijler van het programma evenredig vertegenwoordigd.<sup>3</sup> De leden van het bestuur zijn het aanspreekpunt voor de dagelijkse aansturing. Het bestuur komt minimaal elke zes weken bijeen, stelt het uitvoeringsplan en de daarbij behorende begroting vast, bespreekt de voortgang van het programma en is aanspreekpunt voor de programmadirecteur.

<sup>3</sup> Volgens het uitvoeringsplan 2012-2014 bestaat het bestuur uit een wethouder van de gemeente Rotterdam, de rector van CSG Calvijn, de voorzitter van de stichting 'Ik Zit op Zuid', een bestuurder van een zorgorganisatie, een bestuurder van een woningcorporatie, de (plaatsvervangend) directeur woon- en leefomgeving van het ministerie van BZK en een vertegenwoordiger van de Bewonersadviesraad Zuid. Voor de opheffing van de deelgemeenten maakte ook de voorzitter van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois deel uit van het bestuur.

Op gemeentelijk niveau is een directeurenberaad Zuid ingesteld ten behoeve van de afstemming binnen de gemeente Zuid geformeerd onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. Deelnemers zijn directeuren van verschillende gemeentelijke clusters en de gebiedsdirecteuren van Charlois, Feijenoord en IJsselmonde. Het directeurenberaad is voor de programmadirecteur het aanspreekpunt ten aanzien van de inzet van de gemeente.

### **3 doel- en vraagstelling**

Zoals in paragraaf 1 is aangehaald wordt het NPRZ grotendeels gefinancierd uit bestaande geldstromen. Dit maakt dat een goede samenwerking en interactie tussen de betrokken partijen van groot belang zijn voor het slagen van het NPRZ. De afspraak in het uitvoeringsplan 2012-2014 dat bestaande beleidsprogramma's zoveel mogelijk worden benut voor het NPRZ (en zo min mogelijk worden belast) levert in principe een belangrijke bijdrage aan een goede samenwerking tussen de gemeentelijke clusters en het programmabureau. Daarnaast is te verwachten dat een goede samenwerking tussen het programmabureau en de gemeentelijke clusters ook de interactie met externe partners positief zal beïnvloeden. Wanneer het programmabureau en de gemeentelijke clusters zich eenduidig opstellen in de uitvoering van het NPRZ geven zij immers het goede voorbeeld aan de externe partners en zal dit het commitment van de betrokken externe partijen ten goede komen.

#### **doelstelling**

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzichtelijk te maken welke resultaten het NPRZ tot nu toe heeft opgeleverd. Tevens wil de rekenkamer beoordelen of het programmabureau en de gemeentelijke clusters er in slagen het NPRZ adequaat door te vertalen naar gemeentelijke beleidsprogramma's en de gemeentelijke beleidsuitvoering. Ten slotte beoogt de rekenkamer vast te stellen welke bijdrage de externe partijen aan de resultaten van het NPRZ geleverd hebben.

#### **centrale onderzoeksvraag**

De centrale onderzoeksvraag bestaat uit drie componenten en luidt als volgt:

- 1 Wat heeft het NPRZ tot nu toe opgeleverd?
- 2 Slagen het programmabureau en de gemeentelijke clusters er in het NPRZ adequaat door te vertalen naar gemeentelijke beleidsprogramma's en de gemeentelijke beleidsuitvoering?
- 3 Welke bijdrage hebben de externe partners tot nu toe aan het NPRZ geleverd?

#### **deelvragen**

De centrale vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 Welke beoogde resultaten ten aanzien van de pijlers school, werk en wonen zijn in het uitvoeringsplan benoemd?
- 2 Zijn deze beoogde resultaten bereikt?
- 3 Hebben de ten aanzien van de drie pijlers van het NPRZ afgesproken resultaten (prestaties en activiteiten) voldoende weerslag gevonden in de gemeentelijke beleidsprogramma's?
- 4 Geven de gemeentelijke clusters adequaat uitvoering aan de activiteiten die zijn gekoppeld aan de pijlers school, werk en wonen?

- 5 Welke activiteiten dienen externe partners volgens het uitvoeringsplan ten aanzien van de pijlers school, werk en wonen te ondernemen?
- 6 Welke activiteiten hebben de externe partners tot nu toe ondernomen?

#### 4 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De rekenkamer neemt de acties die zijn benoemd in het NPRZ en het uitvoeringsprogramma voor 2012-2014 als uitgangspunt voor dit onderzoek.
- Voor de acties waar de gemeentelijke clusters een verantwoordelijkheid hebben in de uitvoering van het NPRZ zal de rekenkamer *beoordelen* of deze acties voldoende weerslag hebben gekregen in gemeentelijke beleidsprogramma's en de uitvoering adequaat is opgepakt.
- In relatie tot alle voorgenomen acties uit het NPRZ zal de rekenkamer *inzichtelijk* maken welke resultaten tot op heden zijn geboekt en *inzichtelijk* maken welke bijdrage de externe partners hieraan hebben geleverd.

#### 5 normenkader

In tabel 5-1 zijn de normen en criteria weergegeven die de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 4. Wanneer hiertoe aanleiding is zullen de normen en criteria tijdens de uitvoering van het onderzoek worden aangepast en/of verfijnd.

tabel 5-1: normenkader

deelvraag	norm	criteria
3	er vindt voldoende afstemming plaats tussen het programmabureau en de gemeentelijke clusters over de vertaling naar het NPRZ naar de gemeentelijke beleidsprogramma's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het programmabureau en de gemeentelijke clusters stemmen gezamenlijk af hoe de (bestaande) beleidsprogramma's kunnen worden benut voor Zuid</li> <li>- er heeft afstemming plaatsgevonden tussen het programmabureau en de gemeentelijke clusters over hoe de inzet voor Zuid wordt geborgd nadat (bestaande) beleidsprogramma's aflopen</li> </ul>
	in de gemeentelijke beleidsprogramma's zijn specifieke doelen voor Zuid vastgelegd die bijdragen aan de realisatie van de ambities uit het NPRZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het onderwijsbeleid bevat specifieke doelen voor Zuid</li> <li>- het economisch beleid en het beleid op het gebied van werk bevatten specifieke doelen voor Zuid</li> <li>- het beleid voor stedelijke ontwikkeling bevat specifieke doelen voor Zuid</li> <li>- de in de beleidsprogramma's geformuleerde doelen voor Zuid dragen logischerwijs bij aan het realiseren van de ambities uit het NPRZ</li> </ul>



	in de gemeentelijke beleidsprogramma's zijn specifieke inspanningen voor Zuid benoemd die bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen voor Zuid en de ambities uit het NPRZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het onderwijsbeleid bevat specifieke inspanningen voor Zuid</li> <li>- het economisch beleid en het beleid op het gebied van werk bevatten specifieke inspanningen voor Zuid</li> <li>- het beleid voor stedelijke ontwikkeling bevat specifieke inspanningen voor Zuid</li> <li>- de gekozen inspanningen voor Zuid dragen logischerwijs bij aan het realiseren van de beleidsdoelen voor Zuid en de ambities van het NPRZ</li> </ul>
4	de gemeentelijke clusters geven adequaat uitvoering aan de activiteiten uit het NPRZ waarvoor zij (mede) verantwoordelijk zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeentelijke clusters zetten zich conform hetgeen is vastgelegd in beleidsprogramma's en conform overige afspraken in voor de uitvoering van acties op Zuid</li> <li>- de clusters rapporteren aan het programmabureau over de voortgang van activiteiten</li> <li>- er is sprake van periodieke afstemming tussen het programmabureau en de clusters waarbij waar nodig wordt bijgestuurd</li> <li>- bij problemen in de uitvoering heeft de programmadirecteur met succes kunnen escaleren via de directieraad Zuid</li> </ul>

Bij de deelvragen 1, 2, 5 en 6 hanteert de rekenkamer geen normen, aangezien deze onderzoeksvragen niet toetsend van aard zijn.

## 6 onderzoeksaanpak

In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer op welke wijze het onderzoek gaat worden uitgevoerd. In het algemeen geldt dat de rekenkamer de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten zal borgen door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden (met name documentstudie en interviews).

Voor de beantwoording van de deelvragen zal de rekenkamer onder andere de volgende typen documenten bestuderen:

- beleidsdocumenten van het NPRZ;
- gemeentelijke beleidsprogramma's;
- voortgangsrapportages NPRZ;
- voortgangsrapportages van de clusters (aan het programmabureau en overige rapportages).

Daarnaast is de verwachting dat de rekenkamer ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen 3 en 4 interviews houdt met:

- de directeur en medewerkers van het programmabureau NPRZ;

- medewerkers van de clusters Stadsontwikkeling, Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling die verantwoordelijk zijn voor- of betrokken zijn bij de uitvoering van activiteiten in het kader van het NPRZ;
- de betrokken wethouders.

Voor de beantwoording van deelvragen 5 en 6 zal de rekenkamer gesprekken houden met vertegenwoordigers van de bij het NPRZ betrokken externe partners en documenten van deze partners raadplegen.

## **7 organisatie en planning**

### **7-1 organisatie**

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de rekenkamer:

- mevrouw Nicole Kuijpers;
- de heer Willem Gordijn;
- de heer Rolf Willemse (projectleider).

### **7-2 planning**

De uitvoering van dit onderzoek start in de zomer van 2014. De bevindingen en conclusies zullen in een concept-onderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt het programmabureau, de betrokken clusters en betrokken externe partners in de gelegenheid te reageren op de feitelijke bevindingen. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college en het bestuur van het NPRZ worden voorgelegd. De reactie van het college wordt, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal het voorjaar van 2015 aan de raad worden aangeboden.