

zorg om Zuid

onderzoek Nationaal Programma Rotterdam Zuid



Rekenkamer
ROTTERDAM

zorg om Zuid

onderzoek Nationaal Programma Rotterdam Zuid



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Het NPRZ is een bijzonder samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam, het rijk en partijen uit het onderwijs, zorg, bedrijfsleven en woningbouwcorporaties, met als doel de achterstandspositie van Rotterdam Zuid op het vlak van onderwijs, werken en wonen via een gericht pakket aan maatregelen in te lopen tot uiteindelijk het gemiddelde niveau van de vier grote steden. Een ambitie die niet alleen recht doet aan de omvang van het gebied, maar tevens aan de hardnekkigheid van de sociaal-economische problematiek. Al jaren lang hebben achtereenvolgende colleges zonder waarneembare resultaten getracht om het tij op Zuid te keren. Met het nationaal programma zal ambitie nu wel moeten worden waargemaakt. Gezien de onomstreden urgentie is het ook duidelijk dat de effecten van al die maatregelen ver voor 2030 zichtbaar zouden moeten zijn.

De rekenkamer heeft vier jaar na de start van het programma de peilstok erin gestoken en niet alleen geconstateerd dat in zijn algemeenheid de resultaten tot nu toe achterlopen of onbekend zijn, maar dat het ook tamelijk onzeker is of de gewenste resultaten überhaupt wel in voldoende mate zullen worden gehaald. Daarvoor is het noodzakelijk dat er blijvend wordt geïnvesteerd in de samenwerking tussen en het commitment van alle betrokken partijen, ook in situaties waarin min of meer principiële belangenstegenstellingen de relatie op scherp zetten.

Hierbij wreekt zich tot op zekere hoogte het losse karakter van de samenwerkingsconstruct “Nationaal Programma”, waarin commitment en draagvlak voor de uitvoering keer op keer bevestigd dient te worden, zeker in situaties zoals het NPRZ, waarin geld de schaarse factor vormt. Dit laatste is niet onbelangrijk en voor zover daar de komende jaren geen verandering in komt, zullen bij het uitblijven van substantiële resultaten uiteindelijk de ambities (naar beneden) moeten worden bijgesteld. Een consequentie die begrijpelijkerwijs zeker niet in overeenstemming is met de urgentie van het gebied.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rolf Willemse (projectleider), Willem Gordijn en Nicole Kuijpers.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	11
	2-3 aanbevelingen	17
3	reacties en nawoord	19
	3-1 reactie bestuur NPRZ en nawoord	19
	3-1-1 reactie bestuur NPRZ	19
	3-1-2 nawoord rekenkamer	21
	3-2 reactie college en nawoord	21
	3-2-1 reactie college van B en W	21
	3-2-2 nawoord	24
	nota van bevindingen	27
1	inleiding	29
	1-1 inleiding	29
	1-2 het NPRZ	29
	1-2-1 nationaal programma	29
	1-2-2 uitvoeringsplan 2012-2014	30
	1-3 organisatie	30
	1-4 doel- en vraagstelling	31
	1-5 normen	32
	1-6 leeswijzer	33
2	plansystematiek en -verantwoording	35
	2-1 inleiding	35
	2-2 uitvoeringsplan 2012-2014	35
	2-3 verantwoording	37
	2-3-1 opbouw verantwoording	37
	2-3-2 duiding voortgang	38
	2-3-3 voortgang 2015	39
	2-4 aansluiting uitvoeringsplan en voortgangsrapportage	39
3	pijler school	43
	3-1 inleiding	43
	3-2 organisatie pijler	43
	3-3 resultaten en inspanningen	44
	3-3-1 vooraf	44
	3-3-2 overkoepelende doelen en resultaten	44
	3-3-3 children's zones	45
	3-3-4 vakmanschap in zorg en techniek – loopbaanoriëntatie	51

	3-4	betrokkenheid gemeente	53
	3-4-1	vooraf	53
	3-4-2	weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma's	53
	3-4-3	inzet capaciteit gemeente	55
	3-5	betrokkenheid scholen	55
	3-5-1	vooraf	55
	3-5-2	samenwerking scholen en draagvlak voor NPRZ	56
	3-5-3	inzet in onderwijstafel	56
	3-5-4	inzet scholen children's zones	57
	3-5-5	inzet scholen loopbaanoriëntatie	58
4		pijler werk	59
	4-1	inleiding	59
	4-2	organisatie pijler	59
	4-3	resultaten en inspanningen	60
	4-3-1	overkoepelende doelen en resultaten	60
	4-3-2	proportionele inzet W&I	60
	4-3-3	werkgeversdeals	61
	4-3-4	carrièrestartgaranties	62
	4-3-5	social return on investment	64
	4-3-6	maatschappelijke inspanning	65
	4-3-7	handhaving	66
	4-4	rol gemeente	67
	4-4-1	vooraf	67
	4-4-2	weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma's	67
	4-4-3	inzet capaciteit gemeente	68
	4-5	rol werkgevers en andere partners	70
5		pijler wonen	73
	5-1	inleiding	73
	5-2	organisatie pijler	73
	5-3	resultaten en inspanningen	74
	5-3-1	vooraf	74
	5-3-2	overkoepelende doelen en resultaten	75
	5-3-3	aanpakken woningen	75
	5-3-4	handhaving	79
	5-4	betrokkenheid gemeente	80
	5-4-1	vooraf	80
	5-4-2	weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma's	80
	5-4-3	inzet capaciteit gemeente	82
	5-5	betrokkenheid corporaties	84
	5-6	betrokkenheid rijk	85
		bijlagen	87
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	89

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Een team bestaande uit de voormalige burgemeesters Deetman en Mans constateerde in februari 2011, naar aanleiding van een adviesverzoek van toenmalig minister Van der Laan, dat de problematiek op Zuid voornamelijk wordt veroorzaakt door een zwakke sociaal-economische structuur en dat er sprake is van een fysiek zwak gebied.¹ 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 team Deetman/Mans constateerde verder dat het dikwijls ontbrak aan iemand met voldoende gezag en de volmacht om handelend op te treden in projecten of in een gebied. Ten slotte 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.

Het advies van het team Deetman/Mans leidde tot het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), getiteld 'Zuid Werkt! - Nationaal Programma Kwaliteitssprong 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.

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. In het uitvoeringsplan zijn per pijler – school, werk en wonen – allerlei activiteiten opgenomen, die aan bepaalde resultaten en effectdoelstellingen dienen bij te dragen. De opgenomen activiteiten betreffen zaken die de partners – samen of afzonderlijk – dienen te ondernemen.

1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met het onderzoek om een oordeel en beeld te geven van de betrokkenheid van de gemeente respectievelijk andere partijen bij het al dan niet gerealiseerd hebben van de voornaamste inspanningen in het programma.

¹ Team Deetman/Mans, Eindadvies 'Kwaliteitssprong Zuid – Ontwikkeling vanuit kracht', februari 2011.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Is de gemeente Rotterdam voldoende betrokken geweest bij de voornaamste inspanningen die in de eerste uitvoeringsperiode 2012-2014 van het NPRZ zijn gepleegd en hoe ver reikt de betrokkenheid van de overige partners bij deze inspanningen?

De bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de voornaamste inspanningen die in het kader van het NPRZ zijn gepleegd in de pijlers school, werk en wonen, en welke resultaten zijn daarmee geboekt?
- 2 Heeft de gemeente Rotterdam zich voldoende betrokken getoond in de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ?
 - a Heeft het NPRZ voldoende weerslag gevonden in gemeentelijke beleidsprogramma's op het gebied van school, werk en wonen?
 - b Heeft de gemeente Rotterdam voldoende inzet gehad ten behoeve van de voornaamste inspanningen die in het kader van het NPRZ zijn gepleegd?
- 3 In welke mate zijn overige partners in de eerste uitvoeringsperiode betrokken geweest bij het NPRZ en welke inzet hebben zij gehad ten behoeve van de voornaamste inspanningen die zijn gepleegd?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De meeste partners, zoals de gemeente Rotterdam, woningcorporaties en onderwijsinstellingen, vertonen over het algemeen een grote inzet en betrokkenheid bij de uitvoering van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) in de eerste uitvoeringsperiode. Het programmabureau vervult daarbij een essentiële rol. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om uiteindelijk gewenste inhoudelijke resultaten voor Zuid te bereiken.
- 2 Klaarblijkelijk vormen de getoonde noodzakelijke inzet en betrokkenheid van de partners geen voldoende voorwaarden voor de gewenste resultaten. Over het algemeen lopen de resultaten van het NPRZ namelijk tot nu toe achter bij de voornemens of zijn onbekend. Een zeker planningsoptimisme in het programma is hiervoor een verklaring.
- 3 Het is nog tamelijk onzeker of in de nabije toekomst de gewenste inhoudelijke resultaten wel in voldoende mate 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.
- 4 De plannings- en verantwoordingssystematiek van het NPRZ levert nog geen volledig navolgbaar beeld van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De meeste partners, zoals de gemeente Rotterdam, woningcorporaties en onderwijsinstellingen, vertonen over het algemeen een grote inzet en betrokkenheid bij de uitvoering van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) in de eerste uitvoeringsperiode. Het programmabureau vervult daarbij een essentiële rol. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om uiteindelijk gewenste inhoudelijke resultaten voor Zuid te bereiken.*

gemeente Rotterdam

- De in de pijlers school, werk en wonen beoogde inzet op Zuid is in gemeentelijke beleidsprogramma's adequaat geborgd:
 - De inhoudelijke keuzes in het programma 'Beter presteren' uit 2011 en het stedelijke onderwijsbeleid voor de huidige collegeperiode zijn consistent met de keuzes van het NPRZ in de pijler school. Waar accenten in het stedelijk onderwijsbeleid verschillen met die van het NPRZ, zoals op het punt van minder aandacht voor extra leertijd, heeft de gemeente haar extra betrokkenheid voldoende in haar beleid geborgd door het handhaven van de extra leertijd in de focuswijken op Zuid.

- Het actieprogramma om jeugdwerkloosheid te bestrijden voorziet in samenwerking met het NPRZ en geeft jongeren uit Zuid voorrang bij deelname aan geschikte projecten. In het stedelijk beleidskader werk en inkomen is opgenomen dat het cluster W&I zorgt voor een proportionele inzet van W&I op Zuid.
- De gemeente heeft uitgebreid aandacht voor de fysieke problematiek op Zuid in de nieuwste versie van de woonvisie, het collegeprogramma en een specifiek programma voor het verbeteren van de particuliere woningvoorraad.
- De gemeente heeft zich aantoonbaar ingespannen voor uitvoering van de activiteiten in de pijlers door het op adequate wijze inzetten van ambtelijke capaciteit en het zo nodig intensiveren daarvan:
 - De gemeente heeft op verschillende wijzen een coördinerende rol vervuld ten aanzien van de pijler school. Ook heeft de gemeente bijgedragen aan de totstandkoming van de wijkteams in de children's zones.
 - Voor de pijler werk heeft het college vanwege de achterblijvende uitstroom uit de bijstand op Zuid de inzet van het cluster W&I in 2015 geïntensiveerd. Deze extra inzet blijft minimaal een jaar gehandhaafd.
 - Ten behoeve van de pijler wonen neemt de gemeente onder meer actief deel aan overleggen, voert lobby's richting het rijk en sluit convenanten met corporaties met daarin specifiek aandacht voor Zuid.

woningcorporaties

- Alle corporaties op Zuid werken samen om uitvoering te geven aan het uitvoeringsplan, zoals aan een gezamenlijk jaarverslag voor de activiteiten op Zuid, een gezamenlijke ruimtelijke visie ('Zuid wil vooruit') en gezamenlijke handelingsperspectieven (die de basis vormen voor investeringen op Zuid).
- Voor de pijler wonen zijn er twee structurele overleggen waarin de corporaties actief deelnemen, te weten de 'bestuurlijke heisessie corporaties-NPRZ' en het corporatieoverleg. Daarnaast vinden er overleggen plaats met het rijk en tussen programmabureau en gemeente.

onderwijs

- Het draagvlak voor het NPRZ bij de scholen is goed. Het onderwijsveld waardeert het feit dat zij direct betrokken zijn bij het programma en invloed kunnen uitoefenen op doelen en de uitvoering van de activiteiten.
- De betrokken schoolbesturen hebben zich verenigd in de onderwijstafel, die het besluitvormende orgaan vormt ten aanzien van de activiteiten in de pijler school. Zij zijn bij de bijeenkomsten goed vertegenwoordigd, met uitzondering van een aantal kleinere schoolbesturen. De onderwijstafel heeft in 2015 zelf een evaluatie gehouden, waarop afspraken zijn gemaakt voor de sturing op de doelen in het uitvoeringsplan NPRZ 2015-2018.
- In het kader van de children's zones hebben de scholen op Zuid op vele wijzen activiteiten ondernomen, zoals de organisatie van extra leertijd, groepen nul en inzet op professionalisering. Verschillende scholen zetten zich daarnaast ook in voor het verbeteren van de overgang van PO naar VO, het bieden van activiteiten voor talentvolle kinderen en het thema ouderbetrokkenheid.
- In relatie tot het thema loopbaanoriëntatie hebben de scholen onder meer ingezet op het voeren van ombuiggesprekken op het MBO, het talentportfolio en activiteiten om scholieren te begeleiden bij hun loopbaankeuze.

programmabureau

- Corporaties en onderwijsinstellingen waarderen over het algemeen de rol van het programmabureau.
 - Het programmabureau wordt gezien als verbinder tussen organisaties. Het programmabureau begeleidt, faciliteert en motiveert de partners om binnen de pijlers te komen tot de overeengekomen noodzakelijke inzet gedurende een lange periode. Zo is vanuit onderwijsinstellingen aangegeven dat het NPRZ de samenwerking tussen de scholen op Zuid positief heeft beïnvloed.
 - Ook is vanuit de partners aangegeven dat het programmabureau daadwerkelijk zorgdraagt voor een inhoudelijk integraal programma door partijen bij elkaar te brengen.
 - Hoewel de stijl van het programmabureau soms bijvoorbeeld als ‘hard’ of ‘onprettig’ wordt ervaren, wordt de tegelijkertijd ‘volhardende’ en ‘scherpe’ stijl als noodzakelijk gezien om de focus van betrokkenen partijen op Zuid te behouden.
 - Het is aannemelijk dat de focus van alle partijen op het programma en de integraliteit ervan meer gewaarborgd is, bij een afzonderlijk programmabureau dat namens alle betrokken partners opereert. Indien deze rol bij een bestaande organisatie zou worden belegd, dan is dat per definitie bij een van de deelnemende partijen. Deze hebben naast het NPRZ ook andere (met het NPRZ mogelijke strijdige) belangen. Ook kan het afbreuk doen aan het gezamenlijke karakter van en betrokkenheid bij het NPRZ.
-
- Concreet is het programmabureau met het college en het cluster W&I het gesprek aangegaan voor een intensivering van de inzet, toen bleek dat de uitstroom uit de bijstand op Zuid achterbleef bij de verwachtingen. Het resultaat is een door het college toegezegde intensivering van de inzet van het cluster W&I.
 - In het onderwijsbeleid van het huidige college is veel aandacht voor professionalisering en is extra leertijd geen stedelijke prioriteit, in tegenstelling tot het NPRZ. Het programmabureau is hierop op bestuurlijk en ambtelijk niveau het gesprek met de gemeente aangegaan, waardoor de extra leertijd voor de scholen in de focuswijken gehandhaafd kon blijven.
 - Het is twijfelachtig of de resultaten in beide voorbeelden ook gerealiseerd zouden zijn zonder programmabureau. In dat geval had het initiatief volledig van de gemeente zelf moeten komen.

2 *Klaarblijkelijk vormen de getoonde noodzakelijke inzet en betrokkenheid van de partners geen voldoende voorwaarden voor de gewenste resultaten. Over het algemeen lopen de resultaten van het NPRZ namelijk tot nu toe achter bij de voornemens of zijn onbekend. Een zeker planningsoptimisme in het programma is hiervoor een verklaring.*

voortgangsrapportages

- Uit de voortgangsrapportage 2014 is af te leiden dat minder dan de helft (48%) van de activiteiten op schema ligt.
- Uit de voortgangsrapportage 2015 is af te leiden dat meer activiteiten op schema liggen, maar toch nog slechts 58%.

pijler school

- In de eerste uitvoeringsperiode werd een stijging beoogd van de Cito-score naar 531,6 en een verschuiving in de verdeling van gediplomeerden naar schooltype. Beide doelstellingen zijn in de eerste uitvoeringsperiode niet behaald.

- In het kader van de children's zones zijn zeven wijkteams ingericht en hebben uiteindelijk alle betreffende basisscholen zich aangesloten. Op nagenoeg alle betreffende scholen wordt gemiddeld 6,5 uur extra leertijd per week aangeboden, waar het programmabureau naar acht uur streeft.
- Op de gewenste aanpak van kleine scholen en professionalisering is in de eerste uitvoeringsperiode nauwelijks vooruitgang geboekt.
- De uitvoering van vier speerpunten ten aanzien van loopbaanoriëntatie liep na de start van het NPRZ vertraging op, waarna vanaf 2013 en 2014 diverse activiteiten zijn ondernomen. Of met de activiteiten scholieren andere loopbaankeuzes hebben gemaakt, is niet duidelijk.

pijler werk

- In de voortgangsrapportage 2014 stelt het NPRZ dat het in het algemeen lastig was resultaten te boeken in de pijler werk. Betrokken partijen waren niet in staat in collectieve zin banen te creëren voor Zuid. De focus binnen de pijler werk heeft mede daardoor gelegen op de inzet van het cluster W&I.
- In de eerste uitvoeringsperiode is het aandeel van Zuid in het stedelijk bijstandbestand niet afgenomen. Ook kende Zuid geen proportioneel aandeel in de gerealiseerde uitstroom in het algemeen en in de gerealiseerde uitstroom naar werk.
- In de eerste uitvoeringsperiode zijn met vier werkgevers deals gesloten om uitkeringsgerechtigden van Zuid aan werk te helpen en in 2015 met twee werkgevers. Het is niet gerapporteerd of de voorgenomen inzet om 40% van de plaatsingen ten goede te laten komen aan bewoners van Zuid, is gerealiseerd.
- In het schooljaar 2015/2016 is aan iets meer dan 300 jongeren een carrièrestartgarantie aangeboden, waar de uiteindelijke jaarlijkse ambitie 600 carrièrestartgaranties is.
- In 2014 zijn minimaal 567 personen uit Rotterdam Zuid in het kader van social return on investment geplaatst bij een werkgever. In de eerste helft van 2015 betrof het 229 personen uit Rotterdam Zuid, wat minder is dan de afgesproken 40% van alle plaatsingen.
- Tot en met oktober 2015 kregen zeven personen uit Zuid bij corporaties een arbeids- en werkervaringsplaats, waar met hen is afgesproken dat zij jaarlijks voor 250 inwoners van Zuid een dergelijke plaats realiseren.
- Vanaf 2014 vonden twee pilots maatschappelijke inspanning in Rotterdam Zuid plaats. Tot en met juli 2014 is in IJsselmonde en Bloemhof met 557 mensen een trajectplan afgesproken, waarvan ongeveer een derde daadwerkelijk een tegenprestatie heeft geleverd. In 2015 is dit gecontinueerd, maar onbekend is hoeveel tegenprestaties er zijn geleverd.
- Op het gebied van handhaving is het cluster W&I er in de periode 2013 tot en met 2015 niet in geslaagd een proportioneel deel (40%) van de resultaten ten gunste van Rotterdam Zuid te laten komen.

pijler wonen

- De geplande verbetering van de woningvoorraad door de corporaties is niet gerealiseerd. Over 2013 en 2014 is wat betreft nieuwbouw 72% van de planning gerealiseerd, van de geplande transformaties 19% en van de geplande renovaties 75%.
- Wat betreft de verbetering van de particuliere woningen zijn de resultaten wisselend (wel een verbetering van basiskwaliteit, maar nauwelijks klushuizen en samenvoegingen). Het vervangen van 10.000 particuliere woningen is niet van de grond gekomen.

- Ten aanzien van handhaving op bewoning zijn in de periode 2012-2014 diverse resultaten geboekt, zoals wettelijke aanpassingen om huisjesmelkers aan te pakken, ten aanzien van huisvestingsvergunningen en controles op bewoning en illegaal gebruik.

planningsoptimisme

- Bij het opstellen van het uitvoeringsplan 2012-2014 was uit de children's zones in New York bekend dat de eerste effecten op leerprestaties niet meteen zichtbaar zullen zijn. Toch heeft het programmabestuur voor 2014 effectdoelstellingen geformuleerd (en die niet zijn gerealiseerd).
- Bij de start van het NPRZ was de economische crisis nog steeds op een hoogtepunt. Toch zette het NPRZ in op meer banen.
- Bij het opstellen van het NPRZ waren de beperkte (financiële) mogelijkheden van corporaties ten aanzien van de herstructurering van hun woningvoorraad bekend. Toch staan in het uitvoeringsplan 2012-2014 planningscijfers ten aanzien van nieuwbouw opgenomen. Deze zijn niet volledig gerealiseerd, ondanks een latere verruiming van de financiële mogelijkheden bij de corporaties.
- De herstructurering van 10.000 particuliere woningen is in het programma opgenomen, zonder zekerheid over medewerking van de corporaties.
- Naast het planningsoptimisme is een eventuele andere verklaring voor het achterblijven van de resultaten dat ten behoeve van de beoogde resultaten niet de juiste inspanningen worden gepleegd of in onvoldoende mate. Deze eventuele verklaring is niet getoetst. Dat vraagt namelijk een beleidsinhoudelijke evaluatie, wat geen onderdeel van het onderzoek uitmaakt.

- 3 *Het is nog tamelijk onzeker of in de nabije toekomst de gewenste inhoudelijke resultaten wel in voldoende mate 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.*

langetermijnperspectief

- Het NPRZ heeft een looptijd tot 2030. Dat vraagt ook betrokkenheid van de partners tot 2030.
- Het korttermijnperspectief van een partner kan schuren met de ambities van het NPRZ op lange termijn. Een voorbeeld is de nadruk van het NPRZ van extra leertijd op scholen en de gevolgen voor Cito-scores. Dit werd onderstreept door het vorige college, maar het huidige college legt meer nadruk op professionalisering.
- Ook bij andere partners kunnen kortetermijnambities of prioriteiten ten koste van het NPRZ veranderen, al dan niet als gevolg van wisselende politieke coalities of bestuurders.

afstand partijen tot NPRZ

- In Rotterdam opererende corporaties en onderwijsinstellingen zijn al decennia gesprekspartner van de gemeente en spelen daarmee al die tijd een rol in het gemeentelijk beleid. Dit zal hebben bijgedragen aan de inzet en betrokkenheid van deze partijen voor en bij het NPRZ.
- Het rijk heeft als medeondertekenaar van het NPRZ via wet- en regelgeving en door het beschikbaar stellen van middelen bijgedragen aan Rotterdam Zuid. Een aantal van deze wijzigingen werd na actieve lobby vanuit het NPRZ en de gemeente gerealiseerd. In zekere zin moest daarmee de bijdrage van het rijk aan het programma worden bevochten.

- Sinds de start van het NPRZ heeft het netwerk IkZitopZuid zich als partner ingezet op het stimuleren van de betrokkenheid van werkgevers bij het NPRZ. Dit laat onverlet dat werkgevers veel minder een collectief zijn dan de onderwijsinstellingen en corporaties. Daardoor is het NPRZ in hoge mate afhankelijk van goodwill en maatschappelijke betrokkenheid van afzonderlijke werkgevers. Dit zal in de nabije toekomst niet veel anders zijn dan in de afgelopen jaren.
- Het NPRZ zal ook afhankelijk zijn van organisaties die (nog) geen partner zijn, zoals werkgeversorganisaties (pijler werk) en projectontwikkelaars. De laatste dienen in de pijler wonen een rol te spelen bij het verbeteren van 35.000 woningen, maar hun medewerking is allerm minst zeker.

planningsoptimisme

- Het NPRZ zet ook in deze uitvoeringsperiode in op meer banen. Hoewel de economie aantrekt, is er geen enkele garantie dat de economie tot 2030 gunstig genoeg zal zijn om voldoende banen voor Zuid te creëren.
- Bij het opstellen van het NPRZ waren de beperkte (financiële) mogelijkheden van corporaties ten aanzien van de herstructurering van hun woningvoorraad bekend. Deze beperkingen zijn in deze uitvoeringsperiode niet volledig verdwenen.
- De gewenste medewerking van de corporaties aan de herstructurering van 10.000 particuliere woningen is ook nu nog onzeker.

stijl programmabureau

- Hoewel de scherpe en vasthoudende stijl van het programmabureau door betrokken partners bijvoorbeeld als noodzakelijk wordt gezien om de focus op Zuid te houden (zie onderbouwing hoofdconclusie 1), draagt deze stijl ook risico's met zich mee.
- Momenteel voert het programmabureau met de corporaties een discussie of de corporaties financieel kunnen en zouden moeten bijdragen aan het herstructureren van 10.000 particuliere woningen. Het programmabureau – daarin gesteund door de gemeente – is van oordeel dat de corporaties dat kunnen en zouden moeten, de corporaties zijn van mening dat zij dat niet kunnen en dat het hun taak niet is.
- Het programmabureau heeft deze discussie in tamelijk scherpe bewoordingen in de openbaarheid gebracht. Dit kan afbreuk doen aan de betrokkenheid van de corporaties bij het NPRZ in de nabije toekomst.
- Het gebrek aan eensgezindheid tussen het programmabureau en de gemeente enerzijds en de corporaties anderzijds, kan het NPRZ ook verzwakken waar het gaat om de betrokkenheid van andere partners, zoals het rijk.

- 4 *De plannings- en verantwoordingssystematiek van het NPRZ levert nog geen volledig navolgbaar beeld van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten.*
- Het uitvoeringsplan 2012-2014 bevat een omvangrijk aantal voorgenomen activiteiten, verspreid over meerdere onderdelen en onder verschillende betitelingen. Na een analyse komt de rekenkamer op een totaal van tachtig activiteiten.
 - Er is geen volledig navolgbare aansluiting tussen de voorgenomen activiteiten in het uitvoeringsplan 2012-2014 en de voortgangsrapportages. Tijdens het onderzoek leek echter dat in de voortgangsrapportages deels over andere, dan wel, anders geformuleerde activiteiten wordt verantwoord, dan zoals zij in het uitvoeringsplan staan vermeld. Hierdoor bestaat het risico dat niet over alle voorgenomen activiteiten en gestelde doelen wordt gerapporteerd.

- De aansluiting tussen het uitvoeringsplan 2015-2018 en de voortgangsrapportage 2015 is beter, maar is voor een volledige beoordeling van de voortgang van alle voornemens, nog tamelijk ontoegankelijk.
- In de voortgangsrapportages worden kleuren gebruikt om de voortgang op outputresultaten te duiden, maar dit gebeurt niet altijd op consistente en eenduidige wijze. 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.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen. Gezien het feit dat de gemeente als één van de verschillende partners betrokken is bij het NPRZ, is een deel van de aanbevelingen aan het college van B en W gericht. Een ander deel is aan het bestuur van het NPRZ gericht.

aanbevelingen aan B en W

- 1 Handhaaf op zijn minst de wijze waarop de gemeente zich beleidsinhoudelijk (doorvertalen van de ambities voor Zuid in eigen programma's) en in termen van capaciteit (zoals coördinatie en extra inzet) inspant voor de realisatie van het NPRZ. Borg de inspanningen vanuit de clusters en colleges voor het NPRZ ook voor de langere termijn (tot in tenminste de volgende collegeperiode).
- 2 Ondersteun de schakelrol van het programmabureau binnen het NPRZ, maar bewaak de noodzakelijke eensgezindheid tussen de betrokken partners.

aanbevelingen aan bestuur NPRZ

- 3 Investeer blijvend in goede relaties tussen de betrokken partijen. Ondersteun daarbij de volhardende stijl van het programmabureau, maar draag er tevens zorg voor dat diezelfde stijl de eensgezindheid binnen het NPRZ niet verzwakt.
- 4 Investeer in blijvende betrokkenheid van partijen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het NPRZ, maar daar nog niet formeel bij betrokken zijn (zoals werkgeversorganisaties).
- 5 Beoordeel of de geplande en geambieerde resultaten en effectdoelstellingen nog voldoende realistisch zijn en zo nee, pas zo nodig het ambitieniveau aan. Beoordeel tevens of de ondernomen activiteiten de juiste zijn, gelet op de beoogde resultaten en doelen, en of de inzet ervan al dan niet moet worden geïntensiveerd. Gebruik bij deze beoordelingen de huidige realisatiegegevens, alsook de zichtbare economische, financiële en organisatorische belemmeringen.
- 6 Draag zorg voor een dusdanige plannings- en verantwoordingssystematiek dat in een rapportage eenvoudig een op een kan worden beoordeeld in welke mate elke voorgenomen activiteit op koers ligt en welke eventuele wijzigingen hebben plaatsgevonden.
- 7 Hanteer eenduidige en meetbare criteria voor de beoordeling van de voortgang van resultaten en activiteiten, opdat interpretatieverschillen niet mogelijk zijn.



3 reacties en nawoord

3-1 reactie bestuur NPRZ en nawoord

3-1-1 reactie bestuur NPRZ

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is in meerdere opzichten een uniek programma, waar weinig of geen vergelijkbare equivalenten van te vinden zijn. In het programma participeren de rijksoverheid, de gemeente Rotterdam en partijen uit het onderwijs, de zorg, het bedrijfsleven en de woningbouwcorporaties. De ambitie van het programma is hoog en de beoogde inzet is van lange duur, integraal en koersvast. Gehandeld wordt vanuit een gedeelde visie van alle betrokken partijen. De visie is in 2011 opgetekend in Zuid werkt! en door zeventien deelnemende partijen ondertekend. De integrale aanpak van de keten van onderwijs, werken en wonen wordt zo consequent als mogelijk volgehouden totdat Rotterdam Zuid zich kan meten met een gemiddelde stad. De gemiddelde stad is in 2011 ten behoeve van de monitoring nader gekwantificeerd, maar is in werkelijkheid een bewegend doel. Deetman en Mans voorspelden dat een aanpak van twintig (2030) tot dertig (2040) jaar nodig zal zijn om Zuid te liften. Conform Zuid werkt! wordt uitgegaan van twintig jaar, daarmee koerst het NPRZ op ongeveer 2030.

Met extra onderwijs, aandacht en begeleiding wordt geïnvesteerd in de opgroeiende generatie van Rotterdam Zuid, die gestimuleerd wordt bewust te kiezen voor een vervolgopleiding met toekomstperspectief en een levenspad met een carrière die past bij hun eigen talent en de te verwachten vraag en behoefte. Het opgroeiende toekomstige sociale kapitaal van Rotterdam Zuid willen we binden aan Zuid door hen in de toekomst een woning in een woonmilieu te bieden die dan past bij hun verworven maatschappelijke positie. De pijler wonen is daarmee een logisch en onmisbare sluitstuk van de aanpak van het NPRZ.

Ongeveer 15 jaar geleden was er sprake van een forse vlucht uit de stad. Nog niet zo lang geleden is in het noordelijke deel van Rotterdam het tij duidelijk gekeerd. Steeds meer startende gezinnen besluiten te blijven wonen in Rotterdam en er is meer dan ooit belangstelling om terug te verhuizen naar Rotterdam. Rotterdam heeft in toenemende mate voor elk wat wils en juist deze variatie maakt de stad aantrekkelijker, veerkrachtiger en meer in balans. Een vergelijkbare kentering willen we ook realiseren in het NPRZ-gebied.

Nog voor de start van het NPRZ hebben Sour en Desmet onderzoek gedaan naar de toekomstige woonwensen van tweede generatie jonge vrouwen, de kinderen van migranten die zich hebben gevestigd in Rotterdam Zuid. In 2011 doen zij verslag van dit onderzoek in het boek YU(E)P – Ambitieuze Jonge Vrouwen. Hierin komen dertig goed opgeleide jonge allochtone vrouwen aan het woord die in Rotterdam Zuid zijn opgegroeid. Een sociaal kapitaal om te koesteren; zelfredzaam, ambitieus en met een enorme drive om hun talenten tot ontplooiing te brengen. Gevraagd wordt aan hen of zij toekomst zien in Rotterdam Zuid. Zijn zij te binden aan het meest kwetsbare gebied

van Nederland? Het antwoord is – onder voorwaarden – ja. Liever in Rotterdam Zuid dan in eigen etnische kring in Barendrecht. Wat zijn de voorwaarden? Ze willen het liefst onder soortgenoten verkeren, dat wil zeggen met werkende, economisch actieve mensen om zich heen en liefst ook Nederlands sprekend, want hun kinderen moeten wel goed de Nederlandse taal leren. Een pleidooi voor meer planning en sturing. Gebeurt dat slim, dan zijn ze te binden aan Rotterdam Zuid.

Deze slimme planning en sturing is herkenbaar in de koers van het NPRZ en krijgt vorm en gestalte in het beleid en programma's van de aangesloten partners. Conform de keten onderwijs, werk en wonen heeft in de eerste jaren het accent gelegen op onderwijs en werk, met o.a. de inrichting van de Children's Zones en het bevorderen van aanbod en gebruik van carrièrestartgaranties. Wonen is het sluitstuk van het NPRZ, waarmee een toekomstige wooncarrière van de opgroeiende jongeren mogelijk wordt in Rotterdam Zuid. De pijler wonen is geïntegreerd in de woonvisie 2030 van Rotterdam. Het terugbouwen van meer woningen voor middenklassen in Rotterdam Zuid - soms ten onrechte verward met een complot dat inzet op het weggagen van de huidige bewoners - is onderdeel van een visie en ruimtelijke planning die aansluit op de toekomstige vraag van de kinderen van Zuid. Een reëel voorspelbare vraag die al in 2011, zelfs voordat er sprake was van de inrichting van de Children's Zone, door dertig jonge vrouwen duidelijk werd gearticuleerd.

In de periode tot 2030 spelen een aantal infrastructurele projecten die bij realisatie extra versterking aan het proces van vooruitgang van Rotterdam Zuid geven. Hierbij valt te denken aan de oostelijke en westelijke brug, het stadion en het stadionpark, de ontwikkelingen rondom het Zuidplein en Ahoy, de World Expo Rotterdam 2025 en de mogelijke realisatie van een cultureel wetenschappelijk centrum Arrival Rotterdam. Naast een economische impuls en werkgelegenheid leveren deze projecten een bijdrage aan de beeldvorming van Zuid.

Zonder ambitie, planning, sturing en optimisme wordt de beoogde transformatie van Zuid niet bereikt. Omdat in 2014 48% en in 2015 58% van de NPRZ-activiteiten op schema liggen, stelt de rekenkamer de vraag of in de toekomst de gewenste inhoudelijke resultaten wel worden geboekt. Relevanter is wellicht de vraag of de ingezette koers leidt tot het gewenste resultaat. Tot op heden hebben we geen reden of aanwijzing om daar aan te twijfelen. De ontwikkeling naar het gewenste einddoel zal niet lineair verlopen, ook niet exponentieel, maar waarschijnlijk volgens een formule die daar ergens tussenin zit. De eerste jaren zal er ogenschijnlijk weinig vooruitgang zijn totdat gaandeweg een kantelpunt ('tipping point') wordt bereikt. Tot die tijd blijft het hard werken en investeren om elkaar vast te houden op de ingezette koers. Zodra de eerste resultaten zichtbaar worden, wordt het werk dankbaarder, vanzelfsprekender en lichter. Tot op heden is het zonder een beloning in de vorm van een duidelijk zichtbare vooruitgang, gelukt om gezamenlijk op koers te blijven. Met zo veel betrokken partijen is dat een geweldige prestatie.

Het programmabureau is ingesteld door de betrokken partners en verzorgt de gezamenlijke monitoring en sturing. Behalve het verzorgen van de sturing op de onderlinge rol is het programmabureau steeds nadrukkelijker het gezamenlijke 'externe geweten' geworden. Als we er met elkaar in slagen dat geweten sterker te internaliseren in de eigen organisaties dan kan het programmabureau de teugels laten vieren. De stijl zal opschuiven op een lijn die loopt tussen aanjagen en aanmoedigen, met wellicht een versnelling van de activiteiten die op schema liggen. Het is een

gezamenlijke verantwoordelijkheid en keuze van de deelnemende partners om iets te veranderen aan de verdeling van dit speelveld en afspraken te maken over de gewenste stijl van aansturen.

Het bestuur NPRZ functioneert nu ongeveer vier jaar, daarmee dient zich een natuurlijk moment voor reflectie aan. In voorbereiding daartoe is een heisessie voor het dagelijks bestuur. Daarbij komt aan de orde de governance, de systematiek van monitoring, sturing en verantwoording en de communicatie. Behalve een herbevestiging van de doelstellingen en koers, zal gesproken worden over het draagvlak van de uitvoering van de deelnemende partijen en de wijze waarop het draagvlak van de uitvoering kan worden ondersteund of versterkt. De aanbevelingen van de rekenkamer raken deze te bespreken onderwerpen, waardoor een concrete reactie op dit moment niet opportuun is. Op later moment, waarschijnlijk in de voortgangsrapportage NPRZ van 2016, wordt over de uitkomsten van deze sessie van het bestuur gerapporteerd.

3-1-2 nawoord rekenkamer

Het bestuur van het NPRZ wijdt in zijn reactie vooral uit over de geschiedenis en de toegevoegde waarde van het nationaal programma. Het gaat nergens expliciet in op de hoofdconclusies. Wel lijkt het bestuur met de stelling dat “tot op heden het zonder een beloning in de vorm van een duidelijk zichtbare vooruitgang is gelukt om gezamenlijk op koers te blijven”, hoofconclusie 2 te onderschrijven. Die stelt immers dat de resultaten tot nu toe achterlopen op de voornemens. Het is een gemiste kans dat het bestuur vervolgens niet ingaat op de door de rekenkamer genoemde redenen dat resultaten in de nabije toekomst niet zeker zijn (hoofdconclusie 3).

De rekenkamer heeft vijf aanbevelingen geadresseerd aan het bestuur van het NPRZ. Het bestuur geeft niet expliciet aan of het de aanbevelingen al dan niet overneemt. Het stelt in plaats daarvan dat vanwege een te houden heisessie over het programma “een reactie op dit moment niet opportuun” is. Of de aanbevelingen in deze heisessie zullen worden betrokken, blijft in het midden. Evenzo is onduidelijk of het bestuur nog zal reageren op de aanbevelingen op een moment dat het wel opportuun acht.

3-2 reactie college en nawoord

3-2-1 reactie college van B en W

Wij onderschrijven de reactie van het dagelijks bestuur van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het dagelijks bestuur NPRZ heeft gekozen voor een integrale reactie op uw conclusies en aanbevelingen. In onze reactie op de hoofdconclusies en eerste twee aanbevelingen sluiten we aan bij de reactie van het dagelijks bestuur NPRZ.

Hoofdconclusie 1

De meeste partners, zoals de gemeente Rotterdam, woningcorporaties en onderwijsinstellingen, vertonen over het algemeen een grote inzet en betrokkenheid bij de uitvoering van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) in de eerste uitvoeringsperiode. Het programmabureau vervult daarbij een essentiële rol. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om uiteindelijk gewenste inhoudelijke resultaten voor Zuid te bereiken.

Reactie op hoofdconclusie 1

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is, zoals ook wordt aangegeven door het dagelijks bestuur van het NPRZ, in meerdere opzichten een uniek programma waar weinig of geen vergelijkbare equivalenten van te vinden zijn. In de vormgeving van het bestuur is gekozen voor een nieuwe vorm van 'multi-level governancestructuur' (gemeente, Rijk en vertegenwoordigers van onderwijs, woningcorporaties, bedrijfsleven, zorg en bewoners). Omdat de aanpak van Zuid de inzet vergt van alle betrokken partijen inclusief het rijk, zijn in het ontwerp van de governance bewuste keuzes gemaakt ten aanzien van rolverdeling en structuur (het bestuur, het dagelijks bestuur, de sectorale tafels en het programmabureau inclusief de programmadirecteur), met het doel partijen te verbinden in samenwerking en synergie in een gezamenlijk gekozen koers. Tot op heden heeft de structuur gewerkt en is het gelukt om gezamenlijk op koers te blijven met een onveranderd grote inzet en betrokkenheid van de partners.

Overigens merken wij op dat de rekenkamer uitspraken doet over de partners, maar niet met alle partners heeft gesproken, zoals bijvoorbeeld het Rijk en de zorg en niet met de leden van het dagelijks bestuur NPRZ. De in het rapport beschreven inzet en betrokkenheid van het Rijk en de zorg doet geen recht aan de werkelijke inzet en betrokkenheid van het Rijk en de zorg.

Hoofdconclusie 2

Klaarblijkelijk vormen de getoonde noodzakelijke inzet en betrokkenheid van de partners geen voldoende voorwaarden voor de gewenste resultaten. Over het algemeen lopen de resultaten van het NPRZ namelijk tot nu toe achter bij de voornemens of zijn onbekend. Een zeker planningsoptimisme in het programma is hiervoor een verklaring.

Reactie op hoofdconclusie 2

Zonder ambitie, planning, sturing en optimisme wordt de beoogde transformatie van Zuid niet bereikt. De vertaling van een gekwantificeerd einddoel in de verre toekomst naar acties op de korte termijn is geen exacte wetenschap. Ten behoeve van de sturing is het wel nodig om houvast te bieden en daar ter oriëntatie een opgaande lijn voor te schetsen. De ontwikkeling naar het gewenste einddoel in 2030 zal niet lineair verlopen, ook niet exponentieel, maar waarschijnlijk volgens een formule die daar ergens tussen in zit. De mate waarin wordt achtergelopen op de werkelijke lijn of curve die zich gaat aftekenen naar het gewenste einddoel, is in deze fase niet exact vast te stellen, dat zal de toekomst ons leren. Relevanter is de vraag of de ingezette koers leidt tot het gewenste resultaat, zitten we in de groef die leidt naar de transformatie van Zuid? Tot op heden hebben we geen reden of aanwijzing om daar aan te twijfelen.

Hoofdconclusie 3

Het is nog tamelijk onzeker of in de nabije toekomst de gewenste inhoudelijke resultaten wel in voldoende mate zullen worden geboekt. Redenen hiervoor zijn het lange termijnperspectief van het NPRZ, de relatieve afstand van een aantal partijen tot het NPRZ, het zekere planningsoptimisme en de stijl van het programmabureau.

Reactie op hoofdconclusie 3

Met deze conclusie worden bijna alle uitgangspunten die nodig zijn om tot een transformatie van Zuid te komen op losse schroeven gezet door de rekenkamer. Het

roept de vraag op wat we moeten met zo'n conclusie? Het NPRZ heeft inderdaad een lange looptijd met een langetermijnperspectief, zoals Deetman en Mans hebben geadviseerd. En ja, dat vergt inderdaad een langdurig en consequent vasthouden van de ingezette koers met betrokkenheid van de partners inclusief het Rijk tot 2030. Het is inderdaad een ambitieus programma waarvoor optimisme, sturing, onderhoud en olie nodig is. Daar is de governance van het NPRZ ook zo goed mogelijk op ontworpen. Om die gezamenlijke koers en ambitie vast te houden is er met enige regelmaat onderhoud en reflectie nodig en ook daar wordt in voorzien en door de betrokken partners geïnvesteerd.

Hoofdconclusie 4

De plannings- en verantwoordingssystematiek van het NPRZ levert nog geen volledig navolgbaar beeld van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten.

Reactie op hoofdconclusie 4

Gewerkt wordt aan een verbetering van de toegankelijkheid van de voortgangsrapportages.

Aanbeveling 1

Handhaaf op zijn minst de wijze waarop de gemeente zich beleidsinhoudelijk (doorvertalen van de ambities voor Zuid in eigen programma's) en in termen van capaciteit (zoals coördinatie en extra inzet) inspant voor de realisatie van het NPRZ. Borg de inspanningen vanuit de clusters en colleges voor het NPRZ ook voor de langere termijn (tot in tenminste de volgende collegeperiode).

Reactie op aanbeveling 1

In een deel van het NPRZ-gebied is Rotterdam gestart met het project Wijkgestuurd Werken. De inzet van dit project is om de gemeentelijke organisatie meer vanuit de vraag van de wijken en de gebieden te laten opereren. Dit project ondersteunt de opgave van het NPRZ-programma omdat daarmee de slagkracht van de ambtelijke organisatie gericht op de opgaven van het programma kan worden ingezet. Het ligt in de verwachting dat de aanpak van dit project zich binnenkort gaat verbreden naar het gehele werkdomein van NPRZ. Met het Wijkgestuurd Werken zal een de goede doorvertaling van de ambities voor Zuid verder versterkt worden.

Aanbeveling 2

Ondersteun de schakelrol van het programmabureau binnen het NPRZ, maar bewaak de noodzakelijke eensgezindheid tussen de betrokken partners.

Reactie op aanbeveling 2

Het bestuur NPRZ functioneert nu ongeveer vier jaar, daarmee dient zich een natuurlijk moment voor reflectie aan. In voorbereiding daartoe is een heisessie voor het dagelijks bestuur. Daarbij komt aan de orde de governance, de systematiek van monitoring, sturing en verantwoording en de communicatie. Behalve een herbevestiging van de doelstellingen en koers, zal gesproken worden over het draagvlak van de uitvoering van de deelnemende partijen en de wijze waarop het draagvlak van de uitvoering kan worden ondersteund of versterkt. De gemeente zal dit proces zorgvuldig faciliteren.

3-2-2 nawoord

In tegenstelling tot het bestuur van het NPRZ heeft het college wel expliciet op alle hoofconclusies en de aan hem geadresseerde aanbevelingen gereageerd. Deze reactie geeft nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

hoofdconclusies

In zijn reactie geeft het college aan dat niet exact is vast te stellen of het programma achterloopt “op de werkelijke lijn of curve die zich gaat aftekenen naar het gewenste einddoel”. Dat klopt, maar daar staat tegenover dat het programmabestuur wel tussentijdse voorgenomen resultaten heeft geformuleerd, en ten opzichte daarvan is nog een achterstand waarneembaar. Zoals we in 3-1-2 aangeven, lijkt het bestuur van het NPRZ dit wel te onderschrijven. Dat met hoofdconclusie 3 vervolgens “bijna alle uitgangspunten die nodig zijn om tot een transformatie van Zuid te komen op losse schroeven worden gezet” kan de rekenkamer niet goed volgen. In deze hoofdconclusie wordt een aantal zaken genoemd, waardoor het onzeker is of in de nabije toekomst wel aantoonbare resultaten worden geboekt. De meeste aanbevelingen hebben daarop betrekking. Alertheid op de genoemde factoren kan ertoe bijdragen dat het programmabestuur – om het in zijn termen te formuleren – in de “groef naar de transformatie van Zuid blijft”. Kortom, de desbetreffende hoofdconclusie en bijbehorende aanbevelingen kunnen juist het programma versterken in plaats van verzwakken.

Het college merkt verder op dat niet met alle partners is gesproken. Uitgangspunt voor de rekenkamer is dat een gesprek voor het onderzoek toegevoegde waarde moet hebben; het moet evident leiden tot bevindingen die niet op een andere wijze kunnen worden verzameld. In het geval van het rijk heeft de rekenkamer op basis van schriftelijke en mondelinge informatie naar haar oordeel voldoende materiaal voor de rapportage, wat ook geldt voor gesprekken met de meeste bestuurders van het NPRZ (waarvan we er overigens wel degelijk een aantal hebben gesproken). De zorg is in het programma een relatief kleine partner, waarover de rekenkamer geen bevindingen heeft opgenomen. Verder is van belang vast te stellen dat uit de reactie van het bestuur van het NPRZ – die de verschillende partners van het programma vertegenwoordigt – op geen enkele wijze blijkt dat de keuze voor de interviews een verkeerde is geweest. De conclusies over de rol van de afzonderlijke partners worden daarin namelijk niet bestreden.

Ten slotte geeft het college bij hoofdconclusie 4 aan dat er wordt “gewerkt aan de verbetering van de toegankelijkheid van de voortgangsrapportages”. Aangezien het programmabureau voor deze rapportages verantwoordelijk is, gaat de rekenkamer ervan uit dat het college namens het programmabestuur spreekt. Logischerwijze zou dit betekenen dat de desbetreffende aanbevelingen (6 en 7) door het college worden onderschreven en door het programmabestuur overgenomen. Zoals echter in het nawoord op de reactie van het bestuur is aangegeven, spreekt het bestuur zich hier niet expliciet over uit.

aanbevelingen

Het college reageert enkel op de aan hem gerichte aanbevelingen. Uit de reactie op de eerste aanbeveling (handhaaf de inzet voor het NPRZ, ook op langere termijn) blijkt niet of het college deze wel of niet overneemt.

Deze onduidelijkheid geldt ook voor de tweede aanbeveling (ondersteun de schakelrol van het programmabureau en bewaak de eensgezindheid). Hierbij verwijst het college naar de aanstaande heisessie van het bestuur van het NPRZ, wat voor datzelfde bestuur aanleiding was om zich niet over de aanbevelingen uit te spreken. Naar het oordeel van de rekenkamer zouden de aanbevelingen van de rekenkamer op zijn minst onderdeel uit kunnen maken van deze heisessie. Het college van B en W zou zich hiertoe – als bestuur van een van de partners van het programma – sterk moeten maken. Daarom beveelt de rekenkamer bij deze de raad aan om het college opdracht te geven tijdens de heisessie van het programmabestuur het rekenkamerrapport aan de orde te laten komen en invulling te geven aan de desbetreffende aanbevelingen.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 inleiding

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.² 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 team Deetman/Mans constateerde verder dat het dikwijls ontbrak aan iemand met voldoende gezag en de volmacht om handelend op te treden in projecten of in een gebied. Ten slotte 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.

Het advies van het team Deetman/Mans leidde tot het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), getiteld 'Zuid Werkt! - Nationaal Programma Kwaliteitssprong 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.

1-2 het NPRZ

1-2-1 nationaal programma

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:³

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

² Team Deetman/Mans, Eindadvies 'Kwaliteitssprong Zuid – Ontwikkeling vanuit kracht', februari 2011.

³ NPRZ, 'Zuid Werkt! - Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid', 19 september 2011.

1-2-2 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. In het uitvoeringsplan zijn per pijler – school, werk en wonen – allerlei activiteiten opgenomen, die aan bepaalde resultaten en effectdoelstellingen dienen bij te dragen. De opgenomen activiteiten betreffen zaken die de partners – samen of afzonderlijk – dienen te ondernemen.

In januari 2015 is het tweede uitvoeringsplan gepresenteerd, dat zich richt op de periode 2015-2018.

1-3 organisatie

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, de gemeente en bewoners. 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 draagvlak⁴ 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:

- 1 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.
- 2 Het bestuur is samengesteld voor de dagelijkse aansturing en besluitvorming. In het bestuur is iedere pijler van het programma evenredig vertegenwoordigd.⁵ 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.

Op gemeentelijk niveau is een directeurenberaad Zuid ingesteld ten behoeve van de afstemming binnen de gemeente geformeerd onder voorzitterschap van de

⁴ Het programmanbureau probeert dit op verschillende manieren, zoals via agendering bij de organen van betrokken partners, in overleggen op bestuurlijk, management- en uitvoeringsniveau, via lobby's en berichten in de media en de monitoring van de voortgang.

⁵ 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.

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. Daarnaast is er een college team NPRZ, bestaande uit de burgemeester (tevens bestuurlijk vertegenwoordiger gemeente in NPRZ en daarvan voorzitter) en de drie wethouders verantwoordelijk voor wijkteams, school, werk en wonen.

1-4 doel- en vraagstelling

Het NPRZ wordt grotendeels gefinancierd uit bestaande geldstromen. Daar komt bij dat geen van de betrokken partijen bij machte is om de problematiek op Zuid eigenstandig op te lossen. Dit maakt dat een goede samenwerking en interactie tussen de betrokken partijen van groot belang zijn voor het slagen van het NPRZ. In dit rekenkameronderzoek ligt daarom een groot accent op de betrokkenheid van partijen.

In de oorspronkelijke opzet zoals die in juli 2014 is gepubliceerd, lag een sterke nadruk op de beoogde en geboekte resultaten van het uitvoeringsprogramma 2012-2014 en op de volgens dit programma door de gemeente en overige partijen te ondernemen activiteiten. Tijdens het onderzoek leek echter dat in de voortgangsrapportages deels over andere, dan wel, anders geformuleerde activiteiten wordt verantwoord, dan zoals zij in het uitvoeringsplan staan vermeld. Bovendien bleek het om zeer veel activiteiten van verschillend allooi te gaan. Dit alles maakte dat de oorspronkelijke vraag 'wat heeft het NPRZ tot nu toe opgeleverd' en de bijbehorende deelvragen over de resultaten en activiteiten, tot weinig eenduidige antwoorden zouden leiden. Daarbij komt nog dat in oktober 2014 en december 2015 een verantwoording over 2014 en 2015 verscheen (met als peildatum medio 2014 respectievelijk medio 2015).

Gegeven dit alles besloot de rekenkamer de probleemstelling van het onderzoek op onderdelen aan te passen. In plaats van alle afzonderlijke activiteiten in het onderzoek te betrekken, is het onderzoek zich gaan richten op de voornaamste inspanningen. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is hetzelfde gebleken, namelijk een oordeel en beeld geven van de betrokkenheid van de gemeente respectievelijk andere partijen bij het al dan niet gerealiseerd hebben van de voornaamste inspanningen in het programma. De centrale onderzoeksvraag luidt nu als volgt:

Is de gemeente Rotterdam voldoende betrokken geweest bij de voornaamste inspanningen die in de eerste uitvoeringsperiode 2012-2014 van het NPRZ zijn gepleegd en hoe ver reikt de betrokkenheid van de overige partners bij deze inspanningen?

De bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de voornaamste inspanningen die in het kader van het NPRZ zijn gepleegd in de pijlers school, werk en wonen, en welke resultaten zijn daarmee geboekt?
- 2 Heeft de gemeente Rotterdam zich voldoende betrokken getoond in de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ?
 - c Heeft het NPRZ voldoende weerslag gevonden in gemeentelijke beleidsprogramma's op het gebied van school, werk en wonen?
 - d Heeft de gemeente Rotterdam voldoende inzet gehad ten behoeve van de voornaamste inspanningen die in het kader van het NPRZ zijn gepleegd?

- 3 In welke mate zijn overige partners in de eerste uitvoeringsperiode betrokken geweest bij het NPRZ en welke inzet hebben zij gehad ten behoeve van de voornaamste inspanningen die zijn gepleegd?

De oorspronkelijke hoofdvraag en deelvragen zijn opgenomen in onderstaand tekstkader.

oorspronkelijke vraagstelling

centrale onderzoeksvraag

- 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

- 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?

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

- 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 (oordelend).
- In relatie tot de voornaamste inspanningen zal de rekenkamer inzichtelijk maken welke resultaten tot op heden zijn geboekt en inzichtelijk maken welke bijdrage de overige partners hieraan hebben geleverd (beschrijvend).

1-5 normen

De tweede deelvraag is een oordelende vraag, waarvoor de rekenkamer normen criteria heeft geformuleerd. Deze staan in tabel 1-1 weergegeven.

tabel 1-1: normen deelvraag 2 (betrokkenheid gemeente)

deelvraag	norm	criteria
2a	de gemeentelijke inzet voor de pijlers school, werk en wonen is adequaat in beleid geborgd	• in gemeentelijke beleidsprogramma's ten aanzien van school, werk en wonen is aandacht voor de problematiek op Zuid • in de betreffende programma's worden specifieke maatregelen en/of doelen voor Zuid genoemd • de maatregelen in de betreffende programma's zijn niet strijdig met de voornemens en doelen van het NPRZ
2b	de gemeente spant zich aantoonbaar in voor de pijlers school, werk en wonen	• de gemeente voert in de pijlers en uitvoeringsprogramma afgesproken activiteiten uit • bij eventueel achterblijven van resultaten, beoordeelt de gemeente haar inzet en onderneemt bijbehorende acties • indien nodig spant de gemeente zich in voor een intensievere betrokkenheid van overige partijen

1-6 leeswijzer

Voordat de onderzoeksvragen behandeld zullen worden, zal in hoofdstuk 2 eerst de systematiek van de uitvoeringsplannen en voortgangsrapportages en de bijbehorende te ondernemen activiteiten aan de orde komen. Hoewel dit strikt genomen buiten de onderzoeksvragen valt, geeft deze uiteenzetting wel een beeld van de dynamiek in de planvorming. Ook maakt het duidelijk waarom de rekenkamer in het onderzoek uiteindelijk ervoor heeft gekozen om zich te richten op de voornaamste inspanningen, in plaats van op de letterlijke in het uitvoeringsplan opgenomen activiteiten.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 zullen de onderzoeksvragen voor de respectievelijke pijlers school, werk en wonen aan de orde komen. De centrale vraag zal beantwoord worden in de bestuurlijke nota.



2 plansystematiek en -verantwoording

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de voorgenomen activiteiten in het uitvoeringsplan 2012-2014 en de verantwoording daarover in de voortgangsrapportages. Hiermee beoogt de rekenkamer duidelijk te maken waarom zij in het onderzoek er uiteindelijk voor heeft gekozen om zich te richten op een set majeure inspanningen, in plaats van op de letterlijke in het uitvoeringsplan opgenomen activiteiten (zie paragraaf 1-4).

In dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 2-2 stilgestaan bij de activiteiten genoemd in het uitvoeringsplan 2012-2014. In paragraaf 2-3 wordt ingegaan op de verantwoordingen over de inspanningen van het NPRZ. In paragraaf 2-4 wordt een vergelijking gemaakt tussen de activiteiten uit het uitvoeringsplan 2012-2014 en de voortgangsrapportage 2014. Tot slot wordt er in paragraaf 2-5 kort ingegaan op de periode 2015-2018.

2-2 uitvoeringsplan 2012-2014

Het uitvoeringsplan 2012-2014 bevat een omvangrijk aantal voorgenomen activiteiten, verspreid over meerdere onderdelen en onder verschillende betitelingen. Na een berekening komt de rekenkamer op een totaal van tachtig activiteiten. De te verrichten activiteiten variëren sterk qua omvang en concreetheid.

In september 2011 hebben met de ondertekening van het document 'Zuid Werkt' de verschillende partners de uitgangspunten van het NPRZ bekrachtigd. In dit nationaal programma (NPRZ) werd afgesproken samen een langdurige verbinding aan te gaan tot de gezamenlijke doelstellingen zouden zijn bereikt (2030). Daarnaast was afgesproken dat het NPRZ een startpunt is en dat vertegenwoordigers van de verschillende partijen begin 2012 een uitvoeringsprogramma zouden vaststellen, uitgewerkt in meetbare doelen en concrete doelen op wijkniveau. Verder werd overeengekomen dat er een periodieke actualisering van het NPRZ zou plaatsvinden en elke vier jaar een bijstelling. Het uitvoeringsplan 2012-2014 vloeit zagezegd uit deze afspraken voort, evenals het tweede (bijgestelde) plan 2015-2018.

aantal activiteiten uitvoeringsplan 2012-2014

Het uitvoeringsplan 2012-2014 is opgesteld door het programmabureau in opdracht van het bestuur van het NPRZ en is verschenen in juni 2012. In het uitvoeringsplan wordt in een drietal hoofdstukken aandacht geschonken aan de plannen met betrekking tot de uit te voeren activiteiten voor de pijlers school, werk en wonen.

Ook de zogeheten ‘bijlage 2’ van het uitvoeringsplan bevat een overzicht van activiteiten. Hierin is een tabel opgenomen met per pijler de acties uit Zuid Werkt!,⁶ met daarbij welke partner(s) verantwoordelijk is (zijn), de planning voor de uitvoering van de actie, welke activiteiten gedelegeerd zijn en niet meer worden gevolgd, en welke zijn vervallen of in ieder geval in de uitvoeringsplanperiode niet worden uitgevoerd.

Bij aanvang van het onderzoek was het, gelet op de toen geformuleerde onderzoeksvragen, noodzakelijk een overzicht te krijgen van de in de periode 2012-2014 voorgenomen activiteiten. Het uitvoeringsplan 2012-2014 bevat echter geen eenduidig en limitatief overzicht van voorgenomen activiteiten. Om toch een overzicht te verkrijgen en daarmee een beeld van de totale voorgenomen inzet voor de periode 2012-2014, is per pijler bekeken hoe de inspanningen uit de tekst en uit de tabel in de bijlage zich tot elkaar verhouden. In de bijlage staan activiteiten waarvan sommige wel en sommige niet tot het uitvoeringsplan 2012-2014 worden gerekend. De laatste laat de rekenkamer hier buiten beschouwing. Alleen de activiteiten die in de bijlage expliciet tot het uitvoeringsprogramma 2012-2014 worden gerekend, zijn meegeteld. Indien deze activiteiten overlap hebben met de hoofdtekst, zijn zij eenmaal geteld. Zo staan er wat betreft de pijler wonen in de bijlage vijf activiteiten die ook in de hoofdtekst staan. Deze zijn dus alleen geteld voor de hoofdtekst. De uitkomsten van de telling staan in tabel 2-1.

tabel 2-1: aantal activiteiten per pijler in hoofdtekst en bijlage

pijler	hoofdtekst	bijlage	totaal
school	12	9	21
werk	10	3	13
wonen	33	13 ⁷	46
<i>totaal</i>	<i>55</i>	<i>25</i>	<i>80</i>

Uiteindelijk staan in tabel 2-1 alle in de hoofdtekst en bijlage van elkaar verschillende activiteiten opgenomen, die gedurende het uitvoeringsprogramma 2012-2014 zouden moeten worden ondernomen. Binnen de pijler school gelden dan uiteindelijk in totaal 21 activiteiten. Binnen de pijler werk gelden uiteindelijk dertien activiteiten en binnen de pijler wonen zijn in totaal 46 activiteiten opgenomen. In totaal staan volgens de berekening van de rekenkamer in het uitvoeringsprogramma 2012-2014 tachtig activiteiten gepland.

De uitvoering van de activiteiten kent overigens welbewust een zekere dynamiek. In het nationaal programma (en ook in de bijlage van de uitvoeringsprogramma) staan afspraken die in een later stadium zullen worden opgepakt, zij het dat niet exact is vastgelegd wanneer dat gebeurt. Zo kunnen zich “werkende weg ontwikkelingen” voordoen waardoor in de afweging, onder andere gebaseerd op energie bij de partners,

⁶ ‘Overzicht met acties uit het Nationaal Programma inclusief monitoring van de voortgang’ is de titel van de tabel in bijlage 2. De namen van de pijlers in de bijlage verschillen van de hoofdtekst in het uitvoeringsprogramma. Het gaat in de tabel om de driedeling ‘talentontwikkeling’, ‘economie en arbeidsmarkt’ en ‘fysieke kwaliteitsverbetering’.

⁷ Naast deze dertien zijn er vijf activiteiten die overlap hebben met de hoofdtekst.

activiteiten een lagere of hogere prioriteit krijgen.”⁸ “De uiteindelijke lijn is dat als het programmabureau merkt dat er voor bepaalde zaken weinig energie bij de partners aanwezig is, men die even laat zitten.”⁹

variatie in activiteiten

De in totaal tachtig genoemde activiteiten in de hoofdstukken en bijlage van het uitvoeringsprogramma zijn sterk verschillend van aard. Zo zijn er activiteiten die heel concreet zijn (zoals ‘het openbaar maken van en communiceren van resultaten en kwaliteit PO scholen’) en activiteiten die aanmerkelijk minder concreet zijn (zoals ‘financieringsmodel woningopgave’). Daarnaast zijn er verschillen in de omvang van de in te zetten middelen. Een haalbaarheidsonderzoek naar een busverbinding tussen Zuidplein-Stadionpark-Capelsebrug is minder groot in omvang dan bijvoorbeeld de nieuwbouw van 873 woningen.

2-3 verantwoording

In 2013 tot en met 2015 is er verantwoord over de verrichte activiteiten in het kader van het NPRZ. Vanaf de eerste voortgangsrapportage worden zowel outcome- als outputresultaten weergegeven. Er worden kleuren gebruikt om de voortgang te duiden, maar dit vindt niet altijd op een consistente en eenduidige wijze plaats.

2-3-1 opbouw verantwoording

Het programmabureau heeft in opdracht van het bestuur van het NPRZ in de periode 2012-2014 twee keer een voortgangsrapportage uitgebracht. In september 2013 verscheen de eerste rapportage en in december 2014 verscheen de tweede. De voortgangsrapportages bestaan uit twee delen. Deel I van de voortgangsrapportage bestaat uit een aantal hoofdstukken, waaronder enkele afzonderlijk over de pijlers.¹⁰ In deze hoofdstukken per pijler wordt de voortgang van de (belangrijkste) activiteiten beschreven. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de context van de activiteiten en van de nog openstaande uitdagingen.

Deel II heeft een meer schematische opbouw en bestaat uit een ‘effectrapportage’, ‘resultaten van de activiteiten (output)’ en zogeheten ‘DIN’s wijkprogramma’s van de focuswijken’.¹¹ De ‘effectrapportage’ rapporteert per pijler gegevens op het niveau van outcome. Het gaat dan bijvoorbeeld over de Cito-scores, percentages uitkeringsontvangers of over de cijfers van de selectieve migratie¹² op Zuid. De effectrapportage heeft het karakter van een presentatie. Verschillende tabellen en diagrammen met ontwikkelingen op Zuid zijn hierin opgenomen. In de navolgende hoofdstukken heeft de rekenkamer waar het gaat om de resultaten zich mede op dit schema gebaseerd.

Voor het in kaart brengen van de voortgang van het programma heeft de rekenkamer zich ook gebaseerd op het deel ‘resultaten van de activiteiten’, waarin in tabelvorm de

⁸ Reactie in kader van ambtelijk wederhoor, 22 februari 2016.

⁹ Interview programmabureau, 5 juli 2015.

¹⁰ Andere hoofdstukken gaan over de bewoners op Zuid, de organisatie en financiën en de wijkprogramma’s.

¹¹ Doel, inspanning, netwerk.

¹² Het gaat hierbij om het behoud van de hogere inkomens.

resultaten (output) van de activiteiten van de drie pijlers zijn gepresenteerd. In de tabel wordt:

- a een kleur toegekend voor de voortgang (groen, rood en oranje);¹³
- b een korte omschrijving van de activiteit gegeven;
- c het resultaat beschreven;
- d een toelichting gegeven op de voortgang;
- e de partij benoemd bij wie het initiatief voor de betreffende activiteit ligt.

De betekenis van de kleuren groen, oranje en rood is als volgt:

- groen: resultaat zal worden gehaald, er zijn geen problemen in de uitvoering;
- oranje: er zijn problemen in de uitvoering, maar er worden maatregelen getroffen die er voor zorgen dat de mijlpalen en/of de resultaten worden gehaald;
- rood: er bestaat zorg over het halen van het eindresultaat en of de mijlpaal.

Een laatste onderdeel van deel II betreft de programma's per wijk. Daarin zijn per wijk en per pijler schematisch de outcomedoelstellingen voor 2030, de te verrichten activiteiten voor 2014 en de te plegen inspanningen in een schema gezet. Daarbij is tevens de voortgang aangeduid (dezelfde als in de overige delen).

2-3-2 duiding voortgang

Zoals hiervoor aangegeven, worden in de voortgangsrapportage aan de resultaten van inspanningen de kleuren groen, oranje of rood toegekend, om zo de voortgang te duiden. In de voortgangsrapportage 2014 is in totaal over de voortgang van 89 activiteiten gerapporteerd. In de onderstaande tabel is per pijler de voortgang aan de hand van de kleurverdeling weergegeven.

tabel 2-2: voortgang activiteiten 2014, per pijler

voortgang	school	werk	wonen
groen	21	5	16
oranje	10	5	14
rood	11	4	3
<i>totaal</i>	<i>42</i>	<i>14¹⁴</i>	<i>33</i>

Uit interviews met verschillende partners is gebleken dat de kleurtoekenning op basis van overleg en consensus tussen programmabureau en partners tot stand komt. Er zijn geen eenduidige en "harde" criteria op grond waarvan de voortgang kan worden bepaald. Daarnaast biedt de omschrijving van de kleuren in de legenda ruimte voor verschillende interpretaties. Bij oranje bijvoorbeeld zijn er "problemen in de uitvoering, maar er worden maatregelen getroffen die er voor zorgen dat de mijlpalen en/of de resultaten worden gehaald", maar is het niet duidelijk of het behalen betrekking heeft op het uitvoeringsplan 2012-2014 of het beoogde resultaat voor 2030. Bovendien biedt de open geformuleerde toelichting op de kleuren ruimte voor

¹³ In de voortgangsrapportage is behalve de kleurtoekenning voor 2014 ook die van 2013 opgenomen.

¹⁴ In het uitvoeringsprogramma 2012-2014 zijn voor de pijler werk tien activiteiten benoemd, waarover ook in de voortgangsrapportage van 2014 wordt verantwoord. Twee daarvan zijn onderverdeeld in drie deelactiviteiten. In totaal is er daarmee voor veertien activiteiten een kleur toegekend.

verschillende toepassingen per activiteit. Het onderstaande kader bevat enkele voorbeelden.

voorbeelden van verschillend gebruik kleuren

Voor de realisatie van nieuwbouw is in de voortgangsrapportage 2014 de score oranje gegeven. De activiteit was het bouwen van 873 reeds geplande woningen. Er zijn in totaal slechts 330 woningen gebouwd, wat veel minder dan de helft van het geplande aantal is. Toch krijgt het resultaat de kleur oranje en niet rood.

Een tweede voorbeeld is de realisatie van een haalbaarheidsstudie voor het stedenbaanstation. Deze haalbaarheidsstudie is uitgevoerd. Op basis hiervan zou de te verwachten kleur groen zijn. Er is niettemin de kleur oranje toegekend, omdat de haalbaarheidsstudie tot een negatieve beoordeling heeft geleid. Dat is echter iets anders dan de in eerste instantie beoogde activiteit.

Het derde voorbeeld is de financiering van vergroeningsprojecten in de toekomst. De omschrijving van het resultaat is 'niet van toepassing'. Ondanks dat dit niet van toepassing is, is toch de kleur oranje toegekend. Dat zou suggereren dat er wel degelijk zaken zijn ondernomen.

2-3-3 voortgang 2015

Ook voor de periode 2015-2018 is een uitvoeringsplan opgesteld. Dit is conform de afspraken die de verschillende partners hebben ondertekend in het document 'Zuid werkt!'. Het uitvoeringsplan is niet voorzien van een bijlage met activiteiten die voortvloeien uit 'Zuid Werkt!', zoals wel het geval was bij het uitvoeringsplan 2012-2014. Wel kent het plan weer afzonderlijke hoofdstukken voor de verschillende pijlers.

In december 2015 is het programmabureau NPRZ gekomen met de eerste voortgangsrapportage van de nieuwe periode. Hierin is op dezelfde wijze gerapporteerd als in de periode 2012-2014. In totaal zijn er 84 activiteiten opgenomen, waarvan er vergeleken met het uitvoeringsplan 2012-2014 35 nieuw zijn.

Het totaalbeeld is in de volgende tabel opgenomen:

tabel 2-3: voortgang activiteiten 2015, per pijler

voortgang	school	werk	wonen
groen	12	15	22
oranje	19	4	7
rood	3	0	2
<i>totaal</i>	<i>34</i>	<i>19</i>	<i>31</i>

2-4 aansluiting uitvoeringsplan en voortgangsrapportage

Er is geen volledig navolgbare aansluiting tussen de voorgenomen activiteiten in het uitvoeringsplan 2012-2014 en de voortgangsrapportage 2014. Over niet alle voorgenomen activiteiten lijkt te worden gerapporteerd en soms lijkt over nieuwe activiteiten te worden gerapporteerd. Het is niet transparant gemaakt waarom op deze wijze wordt gerapporteerd. De aansluiting tussen het uitvoeringsplan 2015-2018 en de voortgangsrapportage 2015 is beter,

maar voor een volledige beoordeling van de voortgang van alle voornemens, nog tamelijk ontoegankelijk.

Hoewel in de voortgangsrapportages systematisch activiteiten worden doorlopen, is tijdens het onderzoek gebleken dat er enig licht schijnt tussen de voorgenomen activiteiten en de verantwoorde activiteiten in de voortgangsrapportage 2014. Tabel 2-4 laat de aansluiting per pijler zien.

tabel 2-4: aansluiting uitvoeringsplan 2012-2014 en rapportage 2014, aantal activiteiten

pijler	uitvoeringsplan	rapportage	aansluiting	nieuw	anders
school	21	42	16	18	8
werk	13	14	7	1	6
wonen	46	33	33	-	-

Uit de tabel blijkt dat bij de pijler school over 42 inspanningen is gerapporteerd. Zestien van deze gerapporteerde inspanningen kwamen overeen met de voorgenomen inspanningen in het uitvoeringsplan 2012-2014. Daarnaast lijkt echter ook over achttien nieuwe activiteiten te zijn gerapporteerd, waarover in het uitvoeringsprogramma niets was gemeld. In acht van de 42 gerapporteerde activiteiten bleek het te gaan om activiteiten uit het uitvoeringsplan die in de rapportage 2014 waren gesplitst in sub-activiteiten.

Bij de pijler werk is over veertien activiteiten gerapporteerd, die overeenkomen met zeven in het uitvoeringsplan genoemde inspanningen (in de voortgangsrapportage zijn vier activiteiten uit het uitvoeringsplan gesplitst in meerdere sub-activiteiten). Daarnaast is over één activiteit gerapporteerd, die eerder niet als activiteit in het uitvoeringsplan 2012-2014 is terug te vinden.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 zijn in de pijler wonen 46 activiteiten opgenomen, maar in de voortgangsrapportage 2012-2014 is over 33 daarvan gerapporteerd. Over dertien activiteiten heeft de rekenkamer geen verantwoording kunnen vinden.

Omdat over een aantal inspanningen¹⁵ uit het uitvoeringsplan 2012-2014 niet navolgbaar is gerapporteerd, is het voor de lezer van de voortgangsrapportages onduidelijk of er ten aanzien daarvan überhaupt voortgang is. Evenmin is duidelijk waarom over de voortgang van bepaalde activiteiten niet wordt gerapporteerd. In de voortgangsrapportage staat dit namelijk niet toegelicht. Een verklaring is dat niet alle activiteiten op hetzelfde moment even veel urgentie hebben en dat werkende weg nieuwe activiteiten of andersoortige activiteiten meer haalbaar worden geacht (zie ook paragraaf 2-2). Een verschil in telwijze kan ook deels ten grondslag liggen aan de verschillen (zie navolgend groen kader).

¹⁵ Bij de pijler school zijn dit vijf activiteiten, bij de pijler werk zes en bij de pijler wonen dertien.

discussie over aantallen activiteiten uitvoeringsprogramma 2012-2014

Zoals in paragraaf 2-2 is aangegeven was voor het onderzoek nodig dat de rekenkamer een inventarisatie maakte van de voor de periode 2012-2014 voorgenomen activiteiten. Dit moest zij zelf doen, omdat het programmabureau in het uitvoeringsplan 2012-2014 niet een dergelijk overzicht had opgenomen. Op basis van de hoofdttekst van het uitvoeringsplan en de bijlage¹⁶ komt de rekenkamer tot tachtig van elkaar te onderscheiden activiteiten: 21 voor de pijler school, dertien voor werk en 46 voor wonen. Deze aantallen heeft de rekenkamer gebruikt om te kijken naar een aansluiting met de verantwoording.

Het programmabureau heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven zich niet te herkennen in deze aantallen. Daarop heeft de rekenkamer desgevraagd aanvullende informatie verschaft, namelijk de getelde activiteiten per pijler, zowel die uit het uitvoeringsplan als uit de voortgangsrapportages. Ook is aangegeven bij welke wel en niet aansluiting is. Het programmabureau heeft in het ambtelijk wederhoor geen feitelijke of inhoudelijke reactie of weerlegging gegeven van deze analyses die ten grondslag liggen aan de telwijze van de rekenkamer. Het constateert louter dat de rekenkamer een andere telwijze heeft gehanteerd. Het schrijft over zijn eigen telwijze: "In de hoofdttekst zijn activiteiten uit de bijlage opgenomen, soms nader uitgewerkt en soms geaggregeerd, én er zijn aanvullende / verdiepende activiteiten afgesproken. Dit heeft geresulteerd in de resultatentabel in de voortgangsrapportage waarbij opgemerkt moet worden dat de Onderwijstafel heeft besloten uitvoeringsplanactiviteiten tot op vrij laag niveau uit te splitsen."

Een verschil in telwijze zou kunnen verklaren waarom het programmabureau zich niet herkent in de door de rekenkamer gerapporteerde verschillen tussen het uitvoeringsplan en de voortgangsrapportage. Aan de andere kant is voor de rekenkamer het "soms aggregeren" en "soms nader uitwerken" onnavolgbaar; onduidelijk is welke activiteiten het in de telwijze van het programmabureau betreft. Daarbij komt dat de in 2013 en 2014 gehanteerde indeling bij de voortgangsrapportages op erg veel punten (van de hoofdttekst) van het uitvoeringsprogramma afwijkt. Over een aantal nieuwe activiteiten is verantwoord en over een aantal in het uitvoeringsprogramma 2012-2014 genoemde activiteiten is geen voortgang gerapporteerd. Daarnaast is de volgorde op onderdelen anders.

Al met al moet de rekenkamer – ook gelet op de discussie in het kader van ambtelijk wederhoor over de aantallen activiteiten – vaststellen dat het zeer moeilijk is na te gaan of alle bij het uitvoeringsplan 2012-2014 voorgenomen activiteiten al dan niet zijn uitgevoerd. Dit gebrek aan navolgbaarheid was voor de rekenkamer uiteindelijk aanleiding om de analyses in de volgende hoofdstukken meer thematisch in te steken en niet op het niveau van de afzonderlijke activiteiten in te richten.

De aansluiting tussen het uitvoeringsplan 2015-2018 en de verantwoording over 2015 is beter. Op basis van een eerste verkenning komen de in de pijlers voorgenomen activiteiten terug in de voortgangsrapportage. In deze rapportage wordt de voortgang door middel van kleuren in een tabel weergegeven, terwijl in het uitvoeringsplan de voorgenomen activiteiten op een andere manier (niet in tabelvorm en soms in een andere volgorde) worden gepresenteerd. Deze verschillende presentaties bemoeilijken het de lezer te beoordelen of alle voorgenomen activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en met welk resultaat. Zo zijn in het uitvoeringsplan in de tekst van de

¹⁶ En daarvan dus alléén de activiteiten die de vermelding 'opgenomen in uitvoeringsplan' hebben.

pijler wonen voornemens ten aanzien van de woningvoorraad opgenomen, die niet in de tabel van de voortgangsrapportage terugkomen, maar wel weer in de toelichtende tekst van de voortgangsrapportage (en zonder oordelende kleur). In het geval van de pijler school is de volgorde van de activiteiten in het uitvoeringsplan anders dan in de voortgangstabel.



3 pijler school

3-1 inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, bevatte het uitvoeringsplan 2012-2014 voor de pijler school 21 voorgenomen activiteiten. Het merendeel van deze activiteiten is gerelateerd aan de twee thema's die binnen de pijler school centraal staan: de children's zone en het kiezen voor vakmanschap in zorg en techniek. Paragraaf 3-2 gaat in op de wijze waarop de partners van het NPRZ zich binnen de pijler school hebben georganiseerd. In paragraaf 3-3 komen de belangrijkste inspanningen aan de orde die de afgelopen jaren in de pijler school zijn gepleegd en de resultaten die daarmee zijn geboekt. Paragraaf 3-4 gaat in op de wijze waarop de gemeente zich inzet voor de pijler school en tot slot komt in paragraaf 3-5 de inzet van de scholen aan de orde. Aangezien de betrokkenheid van het rijk bij de pijler school beperkt is gebleven tot het verstrekken van (extra) financiële middelen voor de uitvoering van activiteiten en deelname aan de onderwijstafel vanaf de tweede helft van 2014, wordt in dit hoofdstuk geen specifieke aandacht besteed aan de rol van het rijk.

3-2 organisatie pijler

De uitvoering van activiteiten binnen de pijler school is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de scholen op Rotterdam Zuid. De betrokken schoolbesturen hebben zich verenigd in de onderwijstafel, die het besluitvormende orgaan vormt ten aanzien van de activiteiten in de pijler school. Gekoppeld aan de onderwijstafel zijn werkgroepen opgericht die zich richten op de thema's children's zones, loopbaanoriëntatie en monitoring.

De uitvoering van de activiteiten binnen de pijler school is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de scholen op Rotterdam Zuid, in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Om de samenwerking tussen de scholen te borgen is in het kader van het NPRZ de onderwijstafel opgericht, welke weer diverse werkgroepen heeft opgericht.

In de onderwijstafel zijn alle schoolbesturen vertegenwoordigd met scholen in het PO, VO en mbo op Zuid. Daarnaast nemen ook de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Inholland deel aan de onderwijstafel. Naast de genoemde onderwijsinstellingen nemen aan de onderwijstafel vertegenwoordigers van het programmabureau NPRZ, het cluster MO van de gemeente Rotterdam, Horizon Jeugdzorg¹⁷ en het ministerie van Binnenlandse Zaken deel.

De onderwijstafel komt zes keer per jaar bijeen en vormt het besluitvormende orgaan ten aanzien van de activiteiten die binnen de pijler school worden uitgevoerd. In de onderwijstafel worden ook de uitvoeringsplannen NPRZ en de voortgangsrapportages NPRZ besproken.

¹⁷ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat Horizon Jeugdzorg zogeheten agendalid was en geen inbreng had.

Vanwege de verscheidenheid aan doelstellingen en resultaten die binnen de pijler school gerealiseerd moeten worden, heeft de onderwijstafel een aantal werkgroepen ingericht. Deze moeten specifieke deelopdrachten binnen de pijler uitvoeren.¹⁸ De werkgroepen zijn verbonden aan de thema's children's zone, loopbaanoriëntatie, monitoring¹⁹ en Passie op Zuid.²⁰ De werkgroepen bereiden de voorstellen voor die in de onderwijstafel worden vastgesteld.

3-3 resultaten en inspanningen

3-3-1 vooraf

Paragraaf 3-2-2 gaat in op de mate waarin overkoepelende doelen voor de pijler school in de periode 2012-2014 zijn gerealiseerd. De daarop volgende paragrafen gaan in op de belangrijkste inspanningen die in de periode 2012-2014 zijn gepleegd in het kader van de twee hoofdthema's van de pijler onderwijs: de children's zone en vakmanschap in zorg en techniek. De belangrijkste inspanningen heeft de rekenkamer in kaart gebracht op basis van documentstudie en interviews. Met betrekking tot deze inspanningen zal in deze paragraaf worden toegelicht welke inzet is gepleegd en tot welke resultaten dit heeft geleid. Waar mogelijk is hierbij ook de voortgangsrapportage 2015 betrokken.

3-3-2 overkoepelende doelen en resultaten

Ambitie van de pijler school is dat de onderwijsprestaties op Zuid in 2030 van hetzelfde niveau zijn als het G4-gemiddelde. In de eerste uitvoeringsperiode (2012-2014) werd, gerelateerd aan deze ambitie een stijging beoogd van de Cito-score naar 531,6 en een verschuiving in de verdeling van gediplomeerden naar schooltype te realiseren. Beide doelstellingen zijn in de eerste uitvoeringsperiode niet behaald. Dit past bij ervaringen met de children's zones in New York, waaruit blijkt dat het niet realistisch is al op korte termijn grote verbeteringen in de onderwijsprestaties te verwachten.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is uiteengezet dat het NPRZ zich voor de pijler school op de volgende twee hoofddoelen richt:

- betere leerprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs door het realiseren van een children's zone in alle zeven focuswijken op Zuid;
- opleiden voor het vakmanschap waar de arbeidsmarkt om vraagt: zorg, haven en techniek.

De ambitie op lange termijn is dat in 2020 Zuid op het gebied van onderwijsprestaties het gemiddelde niveau van Rotterdam haalt en in 2030 op hetzelfde niveau scoort als het G4-gemiddelde.²¹ Gerelateerd aan deze ambitie en de hoofddoelen voor de pijler onderwijs zijn in het uitvoeringsplan 2012-2014 de volgende doelen voor 2014 geformuleerd:

¹⁸ Onderwijstafel, 'Evaluatie onderwijstafel Rotterdam Zuid', mei 2015.

¹⁹ Deze werkgroep houdt zich bezig met de ontwikkeling van een basismonitor waarmee op basis van gegevens van het CBS de effecten van de activiteiten in de pijler onderwijs meerjarig gevolgd kunnen worden.

²⁰ Passie op Zuid richt zich op de bottom-up professionalisering van het onderwijs in Rotterdam Zuid.

²¹ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012, p. 15.

- Cito-score Zuid gemiddeld op 531,6 (verhoging met 2,8 punt t.o.v. 2010, in overeenstemming met de stijging die stedelijk wordt beoogd);
- verdeling gediplomeerden naar schooltype op Zuid is als tussendoel naar 2020 evenredig toegenomen in de richting van het niveau van Rotterdam als geheel voor 2010/2011.

Volgens de voortgangsrapportage 2014 was de gemiddelde Cito-score voor Zuid 529,4. Daarmee is de doelstelling voor 2014 niet gerealiseerd. Bij het verschijnen van de voortgangsrapportage 2015 waren de officiële scores voor Zuid over 2015 nog niet bekend, maar uit een eerste inventarisatie zou blijken dat de scores van scholen in de focuswijken vooruit zijn gegaan.²²

Met betrekking tot de verdeling van de gediplomeerden naar schooltypen bevat de voortgangsrapportage 2014 geen realisatiecijfers. In de voortgangsrapportage 2015 zijn de realisatiecijfers over 2014 wel opgenomen. Onderstaande tabel geeft de percentages waarnaar voor 2014 werd gestreefd en de gerealiseerde percentages weer.

tabel 3-1: doelen en resultaten aandeel geslaagden per schooltype, 2014

	doel 2014	realisatie 2014
aandeel geslaagden VMBO-basis	19%	24%
aandeel geslaagden VMBO-kader	20%	20%
aandeel geslaagden VMBO GL&TL	30%	33%
aandeel geslaagden HAVO	19%	15%
aandeel geslaagden VWO	12%	8%

Tabel 3-1 laat zien dat het aandeel geslaagden op de HAVO en VWO in 2014 lager was dan werd geambieerd, maar het aandeel geslaagden op het VMBO hoger. Er is daarmee nog geen verschuiving van het aandeel gediplomeerden naar een hoger schooltype gerealiseerd.

zichtbaarheid effecten op korte versus en lange termijn

In de voortgangsrapportage 2014 is vermeld dat het conform verwachting is dat in 2014 de gewenste maatschappelijke effecten, zoals betere Cito-scores en betere examenresultaten, nog niet zichtbaar zijn. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat bij de Harlem Children's Zone in New York de eerste effecten pas na drie tot vier jaar zichtbaar werden en er pas na tien jaar een substantiële verbetering zichtbaar was voor alle leeftijdsgroepen.²³

3-3-3 children's zones

In de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ is in iedere focuswijk een zogeheten children's zone gerealiseerd. De werkgroep children's zones heeft voor de periode 2012-2014 zes prioritaire thema's benoemd. Ten aanzien van professionalisering (1) zijn (deels buiten het

²² NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 17.

²³ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014, p. 15.

NPRZ om) diverse activiteiten ondernomen, maar specifiek voor Zuid zijn nog weinig concrete resultaten geboekt. Eind 2015 boden alle scholen in de children's zones gemiddeld 6,5 uur extra lestijd (2) per week aan, waar de ambitie zes tot tien uur extra lestijd per week is. Om de overgang van PO naar VO (3) te verbeteren en in relatie tot het programma talentontwikkeling (4), heeft een aantal scholen verschillende initiatieven ontplooid. Alle scholen hebben informatie over hun schoolresultaten online inzichtelijk gemaakt (5). Het enige prioritaire thema waarop nauwelijks vooruitgang is geboekt, is het plan van aanpak van kleine scholen (6). Hoewel er tot en met 2015 vier kleine scholen op Zuid zijn gesloten, is het beoogde plan van aanpak voor de problematiek van kleine scholen nog niet tot stand gekomen.

De eerste children's zone is in het schooljaar 2012/2013 gestart op de Agnesschool in de wijk Feijenoord.²⁴ Uiteindelijk is in de periode 2012-2014 in iedere focuswijk een children's zone tot stand gebracht.

leidende principes children's zone

De Rotterdamse children's zones zijn geïnspireerd op de Harlem Children's Zone in New York. In 2011, dus al voor de start van het NPRZ, zijn door betrokken partners de volgende zes leidende principes geformuleerd voor de Rotterdamse children's zones:

- 1 het kind en zijn prestaties staan centraal;
- 2 hoge professionaliteit;
- 3 hoge, gefundeerde en realiseerbare verwachtingen;
- 4 ouders als partners;
- 5 inspirerend leiderschap;
- 6 ruimte voor innovatie en maatwerk.

Binnen de verschillende children's zones werken de scholen samen op de leefgebieden 'school', 'thuis' en 'de wijk'. Iedere children's zone beoogt kinderen en jongeren (0-18 jaar) in de wijk een doorgaande leerlijn te bieden. In dat verband zijn bijvoorbeeld in de focuswijken tot en met 2014 zeventig zogeheten nulgroepen gestart.²⁵

In de children's zones zijn naast de betrokken scholen sinds september 2012 ook wijkteams actief.²⁶ Sinds 2014 hebben alle basisscholen in de children's zones een wijkteamprofessional als vaste contactpersoon. Met ingang van 2015 zijn ook voor basisscholen buiten de focuswijken, die te maken hebben met dezelfde problematiek, wijkteamprofessionals als vaste contactpersoon beschikbaar.

wijkteams

In het kader van de children's zones zijn door het NPRZ en de wethouder Jeugd van Rotterdam voor de focuswijken op Zuid zeven wijkteams ingericht. Deze teams, die opereren volgens het idee van frontlijnsturing, richten zich op de scholen als vindplaats voor eventuele problemen. Na meldingen van

²⁴ NPRZ, 'Voortgangsbericht 2013', april 2013.

²⁵ In de voortgangsrapportage 2014 is het percentage doelgroepkinderen dat naar groep nul gaat niet aangegeven, omdat deze informatie niet beschikbaar was. Wel is vermeld dat er bij veel scholen wachtlijsten zijn voor groep nul, omdat meer kinderen dan voorheen van deze voorziening gebruikmaken in plaats van betaalde kinderopvang.

²⁶ NPRZ, 'Voortgangsbericht 2013', april 2013.

de scholen richt het wijkteam zich op het kind en zijn thuissituatie. De hulp sluit aan bij de sociale structuren waarin het kind zich bevindt. Met deze wijze van werken wordt geprobeerd zo vroeg mogelijk hulp te verlenen en erger te voorkomen. De wijkteams bestaan onder meer uit professionals van jeugdzorgorganisaties en bureau Frontlijn.

De wijkteams zijn op 1 september 2012 van start gegaan. Uit een procesevaluatie van januari 2014 komt onder meer naar voren dat de betrokken partijen over het algemeen positief zijn over de meerwaarde van de wijkteams. Verder blijkt uit de evaluatie dat sinds de start tot oktober 2013 207 casussen bij de wijkteams zijn aangemeld, wat een kleine 5% is van het totaal aantal leerlingen.²⁷ Een verklaring voor dit relatief beperkte bereik is dat de gemeente in 2013 nog veel tijd spendeerde aan de bemensing van de teams.²⁸ Inmiddels zijn alle zeven wijkteams in de children's zones bemenst.

Het concept van frontlijnsturing heeft in de gemeente bredere navolging gekregen. In het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg en diverse Awbz-taken bestaan er sinds 1 januari 2015 42 integrale wijkteams, die zich met jeugdzorg én andere vormen van zorg bezighouden. De wijkteams in de children's zones maken hiervan ook onderdeel uit. De Rekenkamer Rotterdam start in het najaar van 2016 een onderzoek naar het presteren en functioneren van de wijkteams.

In het kader van het NPRZ is een werkgroep children's zone opgericht die de activiteiten rondom de children's zones coördineert. Door deze werkgroep zijn voor de periode 2012-2014 de volgende zes thema's als prioriteit benoemd:²⁹

- a professionalisering leerkrachten en schoolleiders;
- b verbeteren overgang PO naar VO;
- c leertijduitbreiding en coalitievorming;
- d programma talentontwikkeling;
- e plan van aanpak kleine scholen;
- f communiceren kwaliteitsresultaten PO.

De thema's worden hierna toegelicht.

a professionalisering

Professionalisering van het onderwijs is een thema dat zowel bij de gemeente Rotterdam als bij de scholen die als partner deelnemen aan het NPRZ, hoog op de agenda staat. Zo heeft de rekenkamer geconstateerd dat alle schoolbesturen die deelnemen aan het NPRZ, professionalisering als thema hebben benoemd in beleidsstukken of verantwoordingsdocumenten.³⁰

Binnen het NPRZ heeft het thema professionalisering nog geen eenduidige invulling gekregen. Hoewel professionalisering één van de prioriteiten was in het stedelijk onderwijsbeleid 2011-2014, heeft het programma Beter Presteren in die periode nauwelijks specifieke resultaten voor Zuid opgeleverd.

²⁷ Gemeente Rotterdam, 'Procesevaluatie Wijkteams Children's Zone', OBI, januari 2014.

²⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'Zorg om de jeugd. Risico's invoering decentralisatie jeugdzorg', september 2014.

²⁹ NPRZ, 'Voortgangsbericht 2013', april 2013.

³⁰ In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer een analyse uitgevoerd op verschillende openbaar beschikbare beleids- en verantwoordingsdocumenten van de scholenkoepels die deel uit maken van het NPRZ. De rekenkamer is nagegaan in welke mate de genoemde thema's hierin terugkomen.

professionalisering in 'Beter Presteren' (onderwijsbeleid 2011-2014)

Eén van de thema's van het stedelijke programma 'Beter Presteren' was 'professionele scholen'. Resultaten die op dit thema zijn geboekt, zijn volgens de voorjaarsrapportage 'Beter Presteren 2014' dat er zicht is op en overeenstemming over de Rotterdamse arbeidsmarktsituatie. Ook zijn er twintig convenanten over professionalisering gesloten tussen scholen en de gemeente en is er een lerarenagenda³¹ ontwikkeld die wordt uitgewerkt in het arbeidsmarktplatform PO, VO en in de stedelijke MBO-agenda. Volgens de voortgangsrapportage NPRZ 2013 was er in de afgesloten convenanten ruimte voor het nader uitwerken van specifieke afspraken voor Zuid, maar is hier slechts door één bestuur gebruik van gemaakt.

In de voortgangsrapportage NPRZ 2014 worden in relatie tot professionalisering ook het ISO en TOP-programma van Beter Presteren genoemd. Het ISO arrangement was bedoeld voor scholen die (zeer) zwak zijn of dreigen te worden. Het TOP arrangement was bedoeld voor alle andere scholen die zich verder willen ontwikkelen in opbrengstgericht werken. Vanaf het schooljaar 2014 konden geen nieuwe topklassen arrangementen meer worden aangevraagd en het ISO-arrangement is per 1 augustus 2014 gestopt.

In de voortgangsrapportage 2014 is toegelicht dat het NPRZ beoogde een plusprogramma professionalisering op Zuid te ontwikkelen. Scholen bleken echter al aan de slag met eigen verbeterplannen en ontwikkeltrajecten, waardoor besloten is aan die plannen en trajecten vast te houden. In het uitvoeringsplan NPRZ 2015-2018 is op dit punt aangegeven dat de vierjaarlijkse schoolplannen die de scholen maken, de basis zullen vormen voor de verbetering van de kwaliteit van docenten en schoolleiders.³²

Los van de individuele verbeterplannen en ontwikkeltrajecten, zijn de VO-scholen op Zuid in 2014 gezamenlijk gestart met het initiatief 'Passie op Zuid'. Passie op Zuid vormt een beweging van docenten die de passie voor het werken op Zuid willen delen. Vanuit Passie op Zuid zijn na de totstandkoming van het initiatief verschillende professionaliseringsbijeenkomsten georganiseerd en worden ook digitale platformen ingezet om kennis en ervaring te delen.

Tot slot is in oktober 2014 een project professionalisering children's zone gestart. Onderdeel hiervan is het realiseren van een 'plus' op de stedelijke profielen voor docenten en schoolleiders. Eind 2015 was dit echter nog niet gerealiseerd.³³ Daarnaast zijn er in het kader van de professionalisering van de children's zones vijf thema's benoemd die in juni 2015 aan de orde zijn geweest op de conferentie 'professionalisering children's zone'. Deze thema's zijn 'pedagogisch tact', 'ouderbetrokkenheid', 'taal & woordenschat', 'loopbaanoriëntatie & techniek' en 'passie & gedrevenheid'. Voor de thema's ouderbetrokkenheid en loopbaanoriëntatie & techniek geldt dat deze ook op zichzelf in het NPRZ een centrale plaats hebben. In de voortgangsrapportage NPRZ 2015 is aangegeven dat met de schoolbesturen is

³¹ De lerarenagenda is een overzicht van maatregelen voor voldoende en goed opgeleide leerkrachten en is opgesteld door de Rotterdamse schoolbesturen en de gemeente Rotterdam.

³² NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p. 24.

³³ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 5.

afgesproken dat alle docenten en schoolleiders op Zuid extra activiteiten gaan ondernemen in relatie tot de genoemde thema's.³⁴

b verbeteren overgang PO naar VO

Het verbeteren van de overgang van het PO naar het VO was in eerste instantie geen onderdeel van het uitvoeringsplan 2012-2014, maar is hier in 2013 aan toegevoegd. Het NPRZ wilde deze overgang verbeteren door een zogeheten 'warme overdracht' te organiseren voor leerlingen die van het PO naar het VO gaan.³⁵ In relatie tot deze activiteit zijn in de voortgangsrapportages NPRZ uit 2013 en 2014 verschillende resultaten gemeld:

- In 2013 en 2014 organiseerde een aantal PO-scholen een warme overdracht met het VO en was er bij een aantal PO- en VO-scholen sprake van een uitwisselingsprogramma.³⁶ In 2014 is een plan van aanpak gemaakt voor zowel de administratieve als de warme en inhoudelijke overdracht. Op alle scholen in de focuswijken was in 2014 sprake van samenwerking en uitwisseling.
- In 2014 werd op een aantal scholen in de extra leertijd lesgegeven door vakdocenten uit het VO.
- Een aantal PO- en VO-scholen werkt samen op het gebied van loopbaanoriëntatie.
- In het najaar van 2014 is samen met de stedelijke stuurgroep PO-VO een conferentie georganiseerd over didactische uitwisseling op het gebied van taal en rekenen en good practices.
- De Hugo de Grootschool werkt aan het realiseren van de Promise Academy, waarbij het de bedoeling is dat PO en VO vloeiend in elkaar overlopen, om zo een doorgaande leerlijn voor leerlingen van 2 tot en met 18 jaar te realiseren.

Uit de voortgangsrapportage 2015 blijkt dat er in het kader van het verbeteren van de overgang van PO naar VO in 2015 weer nieuwe initiatieven zijn ontplooid. In deze voortgangsrapportage staat met betrekking tot de voortgang op het gebied van de didactische aanpak op taal en rekenen vermeld, dat deze nog beperkt is.³⁷

c coalitievorming en leertijduitbreiding

In de focuswijken op Zuid zijn in totaal zeven coalities gevormd waarin scholen uit het PO en VO en buitenschoolse partners samen vormgeven aan de children's zones. In totaal nemen aan de children's zones in de focuswijken 32 PO-scholen en veertien VO-scholen deel.

Belangrijk onderdeel van de children's zones is de uitbreiding van de leertijd met 6 tot 10 uur per week. Sinds de start van het NPRZ is het aantal scholen in de focuswijken dat extra leertijd aanbiedt, steeds verder toegenomen. In het schooljaar 2012-2013 startten vijf scholen met extra leertijd, aan het begin van het schooljaar 2013-2014 boden achttien scholen extra leertijd aan. Op het moment dat de voortgangsrapportage 2014 verscheen, boden 23 basisscholen extra leertijd aan in de children's zones. In de voortgangsrapportage van 2015 is vermeld dat er op 27 van de

³⁴ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 20.

³⁵ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2013 – deel II', september 2013, p. 2.

³⁶ Exacte aantallen scholen zijn niet in de voortgangsrapportages vermeld.

³⁷ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 7.

28 PO-scholen sprake van extra lestijd.³⁸ Tijdens ambtelijk wederhoor is aangegeven dat nu ook de laatste school meedoet.

In de voortgangsrapportage NPRZ 2014 is aangegeven dat iedere school de extra lestijd naar eigen inzicht inricht. Naast taal, rekenen, studievoordigheden en Engels krijgt de extra lestijd ook invulling met thema's als beroepsoriëntatie, cultuur en sport.³⁹

De extra lestijd wordt gefinancierd uit de middelen die de gemeente Rotterdam via de specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid krijgt toegekend door het ministerie van OCW. In de huidige collegeperiode zijn in het stedelijk onderwijsbeleid nieuwe prioriteiten gesteld, wat gepaard gaat met een andere verdeling van de financiële middelen (zie paragraaf 3-4-2). Uiteindelijk wordt gestreefd naar extra leertijd van gemiddeld zes tot tien uur per week, maar vanuit het NPRZ wordt bepleit de extra leertijd tot minimaal acht uur per week op te voeren.⁴⁰ Daarnaast kunnen scholen een deel van het schoolontwikkelingsbudget inzetten voor andere prioriteiten die het niveau van de leerlingen ten goede komen.⁴¹ Eind 2015 werd er gemiddeld 6,5 uur per week extra les gegeven op de PO-scholen waar sprake is van leertijduitbreiding.⁴²

d talentontwikkeling

Met het programma 'Talentontwikkeling' wordt beoogd programma's of projecten voor talentvolle kinderen tot stand te brengen. In relatie tot dit onderwerp zijn in de voortgangsrapportages 2013 en 2014 diverse resultaten gemeld:

- In 2013 heeft de werkgroep talent aan een aanpak gewerkt.
- In 2014 heeft iedere coalitie in de children's zone een aanpak voor hoogbegaafdheid ontwikkeld en deze grotendeels in uitvoering gebracht.
- Drie VO-scholen voerden in 2014 gezamenlijk een programma 'Talentklassen' uit voor leerlingen uit groep 8 van verschillende scholen op Zuid. Deze leerlingen volgden op woensdagmiddag extra lessen en voor hun ouders werden bijeenkomsten georganiseerd over hoe zij hun kinderen kunnen ondersteunen en begeleiden tijdens hun middelbare schooltijd.

Het programma 'Talentontwikkeling' is geen onderdeel van de activiteiten voor de pijler school in de tweede uitvoeringsperiode van het NPRZ en staat niet in het uitvoeringsplan 2015-2018 vermeld (en evenmin in de voortgangsrapportage 2015). Het programma Talentklassen heeft in 2015 wel een vervolg gekregen en is in de voortgangsrapportage 2015 gekoppeld aan het verbeteren van de overgang PO-VO.

e plan van aanpak kleine scholen

In het uitvoeringsplan 2012-2014 was opgenomen dat de schoolbesturen voor december 2012 een plan van aanpak zouden maken voor de problematiek van kleine scholen die onder de maat presteren. In de voortgangsrapportage 2013 is gemeld dat dit plan van aanpak moeizaam van de grond kwam. Op dat moment was de verwachting dat het plan op zijn vroegst in oktober 2013 gereed zou zijn. Uit de

³⁸ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 7.

³⁹ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014, p. 15.

⁴⁰ Reactie in kader van ambtelijk wederhoor, 22 februari 2016.

⁴¹ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 20.

⁴² NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 7.

voortgangsrapportage 2014 blijkt echter dat het plan van aanpak in oktober 2014 nog niet gereed was. In de voortgangsrapportage 2015 is gemeld dat scholen en de gemeente in overleg werken aan plannen voor het samenvoegen dan wel opheffen van scholen, maar dat het meer tijd dan verwacht kost om de plannen te ontwikkelen en uit te voeren. In de tussentijd is wel een viertal kleine scholen op Zuid gesloten.⁴³

f communiceren kwaliteitsresultaten PO

Om ervoor te zorgen dat ouders kunnen beschikken over goed toegankelijke gegevens over schoolresultaten en andere aspecten die van belang zijn bij de keuze van een school, is in eerste instantie informatie over de PO-scholen inzichtelijk gemaakt op de website www.schoolkeuzerotterdam.nl. Inmiddels is er een aantal landelijke websites (www.scholenopdekaart.nl, www.vensterspo.nl, www.venstersvo.nl) waarop de scholen uit Rotterdam Zuid informatie plaatsen.⁴⁴

3-3-4 vakmanschap in zorg en techniek – loopbaanoriëntatie

De werkgroep loopbaanoriëntatie heeft in 2013 vier speerpunten bepaald. De uitvoering van activiteiten liep na de start van het NPRZ vertraging op doordat een stedelijke projectleider vertrok en het gemeentelijk subsidiekader lang op zich liet wachten. Vanaf 2013 en 2014 zijn er diverse activiteiten ondernomen (zoals ombuiggesprekken met MBO-studenten, vijf scholen die starten met een talentportfolio en voorlichting aan ouders en leerlingen van basisscholen over zorg en techniek). In 2014 is structuur aangebracht aan de activiteiten op het gebied van loopbaanoriëntatie, door middel van de routekaart 'Gaan voor een baan'. Voor de financiering van de activiteiten op het gebied van loopbaanoriëntatie was tot en met 2015 € 700.000 per jaar beschikbaar, maar voor het wegvallen hiervan is begin 2016 nog geen oplossing gevonden. Of met de activiteiten scholieren andere loopbaankeuzes hebben gemaakt, is niet duidelijk.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is opgenomen dat binnen het stedelijke programma 'Aanval op uitval' een stadsbrede aanpak loopbaanoriëntatie zou worden opgezet. De uitvoering van deze aanpak moest starten op een aantal 'voorhoedescholen', deels gevestigd op Zuid, en zou zich vervolgens uit moeten breiden over de rest van de stad. Uiteindelijk is echter voor Zuid in 2014 een eigen aanpak loopbaanoriëntatie ontwikkeld, onder de noemer 'Gaan voor een baan'. Hierna komt eerst aan de orde welke activiteiten in de eerste jaren na de start van het NPRZ zijn verricht in relatie tot het thema loopbaanoriëntatie. Aansluitend wordt ingegaan op de in 2014 gestarte ontwikkeling van het programma 'Gaan voor een baan'.

activiteiten loopbaanoriëntatie 2012-2014

Na de start van het NPRZ in 2012 hebben de leden van de werkgroep loopbaanoriëntatie in 2013 de volgende vier speerpunten bepaald:

- ontwikkelen talentportfolio;⁴⁵
- voorlichting, informatie en kennismaking gericht op techniek, haven en zorg voor PO & VMBO;
- training en scholing leerkrachten PO gericht op techniek, haven en zorg;
- opleiden voor Zuid gericht op VMBO en MBO.

⁴³ Waarvan drie in de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ en één school in 2015.

⁴⁴ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p. 24.

⁴⁵ Dit betreft het ontwikkelen van een dossier waarin iedere leerling informatie over voorkeuren en vaardigheden kan vastleggen en wat gedurende de schoolloopbaan gebruikt kan worden.

In de voortgangsrapportage 2013 is gemeld dat er sprake was van opstartproblemen in dit deel van de pijler school. Uit de notulen van de onderwijstafel is af te leiden dat de vertraging onder meer werd veroorzaakt doordat de projectleider van de stedelijke loopbaanoriëntatie vertrok, terwijl het de bedoeling was de aanpak op Zuid te verbinden met de stedelijke aanpak.⁴⁶ Een andere vertragende factor kwam door het feit dat het gemeentelijke beleidskader voor de toekenning van subsidies voor activiteiten op het gebied van loopbaanoriëntatie lang op zich liet wachten.⁴⁷

Het subsidiekader voor de verdeling van de zogeheten LOB-middelen⁴⁸ is uiteindelijk in 2013 tot stand gekomen. Voor de LOB-activiteiten op Zuid reserveerde de gemeente Rotterdam voor de periode 2012-2015 jaarlijks € 700.000 aan subsidiegeld uit middelen die het rijk via het gemeentefonds voor het NPRZ beschikbaar heeft gesteld.

De activiteiten die in 2013 en 2014 hebben plaatsgevonden op het gebied van loopbaanoriëntatie hadden onder andere betrekking op deelname van leerlingen van Zuid aan Skillmasters, de Shell Eco-marathon, bliksemstages van JINC, beroepsafstudeerprogramma's en het programma Port Rangers. Daarnaast is met het voeren van ombuiggesprekken invloed uitgeoefend op de studiekeuze van MBO'ers, zijn een vijftal scholen in de eerste uitvoeringsperiode gestart met het talentportfolio en is in 2014 gestart met voorlichting aan ouders en leerlingen van basisscholen over zorg en techniek. In welke mate de activiteiten ertoe hebben geleid dat meer leerlingen hebben gekozen voor een opleiding in de richting techniek, haven of zorg, staat niet in de voortgangsrapportages vermeld.

'Gaan voor een baan'

Vanaf 2014 is vanuit de werkgroep loopbaanoriëntatie gewerkt aan een doorlopend LOB-programma dat start in groep 6 van het PO en doorloopt tot de uitstroom naar de arbeidsmarkt. In het kader van dit programma heeft de werkgroep een routekaart uitgewerkt onder de noemer 'Gaan voor een baan', waarbij onderscheid is gemaakt tussen de volgende vier hoofdonderdelen:

- ontdekken & ervaren;
- reflecteren & kiezen;
- opleiden voor Zuid;
- training van docenten.

In totaal zijn in de routekaart aan deze hoofdonderdelen negentien activiteiten gekoppeld.

In 2015 is een projectplan uitgewerkt ten behoeve van de implementatie van 'Gaan voor een baan' op de scholen. Doelstelling van dit projectplan is dat het programma in het schooljaar 2016-2017 op alle scholen (PO, VO, MBO) is ingevoerd.⁴⁹ Om dit doel te realiseren worden in het schooljaar 2015/2016 onder andere een analyse van de stand van zaken van de implementatie op de scholen gemaakt en een werkconferentie voor de scholen georganiseerd.⁵⁰

⁴⁶ Notulen onderwijstafel, april 2013.

⁴⁷ Notulen onderwijstafel, mei 2013.

⁴⁸ Loopbaanoriëntatie en begeleiding.

⁴⁹ NPRZ, 'Projectplan LOB NPRZ schooljaar 2015-2016', september 2015, p. 4.

⁵⁰ NPRZ, 'Projectplan LOB NPRZ schooljaar 2015-2016', september 2015, p. 5.

Een knelpunt vormt nog de financiering van de activiteiten uit 'Gaan voor een baan' na het huidige schooljaar. De € 700.000 die de afgelopen jaren beschikbaar was voor de subsidiëring van activiteiten op het gebied van loopbaanoriëntatie, is namelijk beschikbaar gesteld tot en met 2015. Per januari 2016 was hiervoor nog geen oplossing gevonden.⁵¹

3-4 betrokkenheid gemeente

3-4-1 vooraf

Zoals eerder is aangegeven, moet de uitvoering van de activiteiten ten behoeve van de pijler school vooral op en door de scholen plaatsvinden. De gemeente vervult binnen de pijler school voornamelijk een coördinerende rol. In paragraaf 3-4-2 komt aan bod in hoeverre het NPRZ zijn weerslag heeft gevonden in het gemeentelijk onderwijsbeleid. In paragraaf 3-4-3 komt aan bod welke inzet de gemeente tot op heden heeft geleverd ten behoeve van de uitvoering van de activiteiten in de pijler school.

3-4-2 weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma's

Hoewel logischerwijze het gemeentelijk programma 'Beter presteren' uit 2011 geen specifieke aandacht voor Zuid heeft, zijn de gekozen thema's consistent met het daarna opgestelde uitvoeringsplan van NPRZ. Ook inhoudelijke keuzes in het uitvoeringsplan 2015-2018 en het stedelijke onderwijsbeleid voor de huidige collegeperiode zijn consistent. Wisselende accenten in het stedelijk onderwijsbeleid – zoals minder aandacht voor extra leertijd – kunnen echter op gespannen voet staan met de in het NPRZ gemaakte prioriteiten. Met het handhaven van de extra leertijd in de focuswijken op Zuid, heeft de gemeente niettemin haar extra betrokkenheid voor Zuid nog voldoende in haar beleid geborgd.

Voor de scholen in Rotterdam Zuid is enerzijds het stedelijk onderwijsbeleid van toepassing en anderzijds het beleid in de uitvoeringsplannen van het NPRZ. Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat het onderwijs in Rotterdam Zuid enerzijds meevaart op het stedelijk beleid en er anderzijds via het NPRZ een plus voor de scholen op Zuid gerealiseerd moet worden. Onderstaand komt eerst het stedelijk onderwijsbeleid uit de vorige collegeperiode aan de orde en aansluitend het huidige stedelijk onderwijsbeleid.

programma 'Beter presteren' 2011-2014

In de periode 2011-2014 gaf het programma 'Beter presteren' invulling aan het stedelijk onderwijsbeleid in relatie tot het verbeteren van de onderwijsprestaties. Aangezien dit beleidsprogramma van start ging voor de totstandkoming van het NPRZ en het uitvoeringsplan 2012-2014, is het logisch dat in het programma 'Beter presteren' geen specifieke passages over het NPRZ of Rotterdam Zuid zijn opgenomen.

Het is echter onmiskenbaar dat de centrale thema's van het programma 'Beter presteren' centraal (meer leertijd, professionalisering en ouderbetrokkenheid), een plaats hebben gekregen in het uitvoeringsplan 2012-2014 van het NPRZ. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet op extra leertijd en professionalisering, die in paragraaf 3-3-3 aan de orde zijn geweest. Daarnaast was in het programma 'Beter Presteren'

⁵¹ Interview, 6 januari 2015.

ouderbetrokkenheid een belangrijk thema. Ouderbetrokkenheid was ook een onderwerp (hoewel niet één van de prioritaire thema's die zijn behandeld in paragraaf 3-3-2) in het eerste uitvoeringsplan van het NPRZ en de inzet op ouderbetrokkenheid vanuit het NPRZ wordt gecontinueerd in het uitvoeringsplan 2015-2018. Hiertoe zal door het NPRZ onder meer een oudertop worden georganiseerd.⁵² Een overzicht bij een brief aan de raad over de afdoening van de moties 'Ouderbetrokkenheid' en 'Zonder ouders gaat het niet' laat overigens zien dat de scholen in de children's zones in het schooljaar 2015/2016 meer invulling geven aan ouderbetrokkenheid dan het stedelijk gemiddelde.⁵³

'Leren loont'

Het stedelijk onderwijsbeleid voor de periode 2015-2018 is vastgelegd in het programma 'Leren loont'. Actielijnen voor het stedelijk onderwijsbeleid zijn volgens 'Leren loont': een vliegende start, beste leraren voor Rotterdam, werken aan vakmanschap, aansluiting onderwijs – jeugdhulp, kwaliteit door schoolontwikkeling.

In relatie tot het NPRZ staat in 'Leren loont' aangegeven dat specifieke onderwerpen die al zijn uitgewerkt of nog worden uitgewerkt, niet nogmaals in 'Leren loont' beschreven zijn. Ook is met betrekking tot het NPRZ aangegeven dat dit een speciale aanpak is voor Rotterdam Zuid, waarbij nadrukkelijk wordt ingezet op extra leertijd, preventieve inzet van de wijkteams en sturing op een hogere uitstroom naar de sectoren zorg, haven en techniek.⁵⁴

Op veel onderdelen overlappen het stedelijk onderwijsbeleid en de prioriteiten die in het uitvoeringsplan 2015-2018 voor het NPRZ zijn benoemd. Zo wordt zowel stedelijk als op Zuid ingezet op het realiseren van voldoende nulgroepen, professionalisering van scholen, loopbaanoriëntatie/loopbaanleren (waaronder het talentportfolio), de koppeling van onderwijs en zorg (o.a. de wijkteams) en de doorlopende leerlijn.

Desondanks is in interviews die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek met vertegenwoordigers van de onderwijspartners van het NPRZ heeft gehouden, een spanning tussen het stedelijk onderwijsbeleid en het NPRZ benoemd. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het NPRZ zich op de lange termijn richt (2030), terwijl accenten voor het stedelijk onderwijsbeleid iedere collegeperiode (kunnen) wisselen. Als concreet voorbeeld werd de extra leertijd genoemd, wat in de vorige collegeperiode zowel in het stedelijk onderwijsbeleid als in het NPRZ een prioriteit was. In het huidige stedelijk onderwijsbeleid heeft het college gekozen voor meer aandacht en inzet van middelen voor professionalisering en is extra leertijd geen stedelijke prioriteit meer. Het programmabureau heeft over de noodzaak van extra leertijd op ambtelijk en bestuurlijk niveau met de gemeente discussie gevoerd en daarbij benadrukt dat de effecten van de extra leertijd nog nauwelijks zichtbaar kunnen zijn en daarom moet worden gecontinueerd. Uiteindelijk is de extra leertijd als instrument voor scholen in de focuswijken gehandhaafd gebleven, maar door herverdeling van budgetten is voor de meeste scholen op Zuid minder geld beschikbaar. Met de scholen

⁵² NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p. 23.

⁵³ Gemeente Rotterdam, 'Overzicht o.b.v. analyse subsidieaanvragen schooljaar 2015-2016', bijlage bij brief van het college aan de raad over afdoening motie 'Ouderbetrokkenheid' en afdoening motie 'Zonder ouders gaat het niet', 16 december 2015.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, 'Leren Loont', januari 2015, p. 11.

op Zuid is nu afgesproken dat zij gemiddeld minimaal 6 uur per week extra leertijd aanbieden.

Overigens geven vertegenwoordigers van de scholen op dit punt ook aan dat zij de extra aandacht voor professionalisering zeer wenselijk achten. Ook is door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat het feit dat de extra leertijd voor de scholen in de focuswijken wél behouden is gebleven, in deze collegeperiode als “een plus voor Zuid” kan worden gezien.

3-4-3 inzet capaciteit gemeente

De gemeente vervult voornamelijk een coördinerende rol voor de pijler school. Hiertoe heeft zij op een adequate wijze ambtelijke capaciteit ingezet en zich daarmee aantoonbaar ingezet voor de pijler.

Door de gemeente is op verschillende manieren ambtelijke capaciteit ingezet ten behoeve van de pijler school in het NPRZ en heeft daarmee invulling gegeven aan haar overwegend coördinerende rol in deze pijler. Onderstaand staan de verschillende manieren waarop de gemeente dit heeft gedaan:

- Bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling zorgt een programmamanager voor de doorvertaling en verbinding tussen het NPRZ en de gemeentelijke organisatie. Deze ambtenaar draagt ook zorg voor de coördinatie en afstemming tussen de wethouder, het cluster, het programmabureau en de scholen.
- In oktober 2014 heeft de gemeente Rotterdam een projectleider professionalisering children's zone aangesteld.
- Het faciliteren van de totstandkoming van zeven wijkteams.
- De schoolcontactpersonen binnen het cluster MO werken gebiedsgericht en hebben o.a. een rol gehad in de vorming van de schoolcoalities in het kader van de children's zones.
- Binnen het cluster MO zijn diverse overlegstructuren ingericht ten behoeve van het NPRZ.
- Het cluster MO heeft ambtelijke ondersteuning voor de onderwijstafel geleverd voor 2 dagen per week.
- Ambtenaren van het cluster MO nemen deel aan de verschillende overleggen die plaatsvinden in relatie tot de pijler onderwijs.
- Het cluster MO verleent en stelt subsidies vast die worden verstrekt ter financiering van verschillende activiteiten van het NPRZ (bijv. extra leertijd en loopbaanoriëntatie).

3-5 betrokkenheid scholen

3-5-1 vooraf

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van scholen uit het PO, VO en MBO die als partner bijdragen aan het NPRZ. In deze paragraaf komt eerst de samenwerking tussen de scholen ten behoeve van het NPRZ en het draagvlak op de scholen voor het NPRZ aan de orde. Aansluitend wordt ingegaan op de inzet van de scholen in de onderwijstafel, voor de children's zones en op het thema loopbaanoriëntatie.

3-5-2 samenwerking scholen en draagvlak voor NPRZ

Het draagvlak voor het NPRZ bij de scholen is goed. Het NPRZ heeft de samenwerking tussen de scholen op Zuid positief beïnvloed en het onderwijsveld waardeert het feit dat zij direct betrokken zijn bij het programma en invloed kunnen uitoefenen op doelen en de uitvoering van activiteiten. De beleidsthema's van de scholenkoepels komen overeen met de thema's van het NPRZ.

In het algemeen geven de geïnterviewden aan dat de samenwerking tussen de scholen op Zuid zich sinds de start van het NPRZ positief ontwikkeld heeft. Volgens de geïnterviewden heeft het NPRZ gezorgd voor meer verbinding tussen de scholen van Zuid en staat de van nature aanwezige concurrentie tussen de scholen de gezamenlijke inzet voor Zuid niet in de weg. Geïnterviewden geven aan dat ten opzichte van eerdere projecten en programma's op Zuid, het NPRZ het eerste programma is waarbij het onderwijsveld direct aan tafel zit en invloed kan uitoefenen op de doelen die worden gesteld en op afspraken die voor de uitvoering van activiteiten worden gemaakt.

Op basis van de gevoerde gesprekken constateert de rekenkamer dat het draagvlak voor het NPRZ onder de schoolbesturen in het algemeen goed is. Punt van aandacht dat door verschillende geïnterviewden is genoemd, is dat het NPRZ niet alleen op bestuursniveau, maar ook op de werkvloer onder de leraren op de individuele scholen meer moet gaan leven. Daar staat tegenover dat de beleidsthema's die de scholenkoepels hebben benoemd voor de komende jaren veelal overlappen met de belangrijkste thema's en activiteiten van het NPRZ. Zo is professionalisering een thema binnen alle scholenkoepels en besteedt minstens de helft van de scholenkoepels in hun beleidsplannen ook aandacht aan bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid, de overgang van PO naar VO en het opleiden voor zorg, haven en techniek. De bij deze thema's betrokken docenten leveren daarmee een bijdrage aan Zuid, mogelijk zonder te beseffen dat dit (deels) onder de vlag van het NPRZ gebeurt.

rol programmabureau

Zoals aangegeven is uit door de rekenkamer gevoerde gesprekken met de onderwijspartners gebleken dat er bij hen veel draagvlak voor het programma bestaat. Ook wordt veel belang gehecht aan de rol van het programmabureau. Een van de geïnterviewden acht dit bureau essentieel, omdat bijvoorbeeld anders "de focus op Zuid verloren gaat". De kracht van het programmabureau is 'dat mensen voor een langere periode attent en betrokken worden gehouden' en dat het 'zaken onder de aandacht houdt, monitort, stuurt en zorgt dat Zuid op de politieke agenda blijft'. Andere kwalificaties van het programmabureau zijn 'volhardend', 'rolvast' en 'verbindend'. Hoewel is opgemerkt dat mensen uit het onderwijs niet altijd even goed kunnen tegen de stijl van het opereren van het programmabureau, zijn de geïnterviewden van oordeel dat (de wijze van) het optreden van het programmabureau het programma uiteindelijk ten goede komt.

3-5-3 inzet in onderwijstafel

Met uitzondering van een aantal kleinere schoolbesturen, zijn de schoolbesturen goed vertegenwoordigd in de onderwijstafel. De onderwijstafel heeft in 2015 zelf een evaluatie gehouden, waarop afspraken zijn gemaakt voor de sturing op de doelen in het uitvoeringsplan NPRZ 2015-2018.

Alle schoolbesturen die actief zijn op Zuid zijn lid van de onderwijstafel. De grote schoolbesturen zijn blijkens de notulen van de onderwijstafel, op een uitzondering na, nagenoeg altijd aanwezig geweest bij de overleggen van de onderwijstafel. Een aantal kleinere schoolbesturen is blijkens de notulen van de onderwijstafel regelmatig niet aanwezig geweest bij de overleggen van de onderwijstafel.

In mei 2015 heeft de toenmalig voorzitter van de onderwijstafel evaluatiegesprekken gevoerd met een aantal schoolbestuurders die lid zijn van de onderwijstafel. In deze gesprekken zijn de organisatiestructuur van de onderwijstafel en de daaraan gekoppelde werkgroepen, de relatie tot stedelijke overlegstructuren en de afstemming met de gemeente en het programmabureau NPRZ geëvalueerd. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zijn aanbevelingen geformuleerd waarmee wordt beoogd dat de onderwijstafel meer als stuurgroep van de pijler school gaat functioneren, de betrokkenheid van scholen bij de uitvoering groter wordt, de werkgroepen een duidelijkere inhoudelijke opdracht krijgen en blijvend wordt geïnvesteerd in de aansluiting tussen het NPRZ en het stedelijk onderwijsbeleid.⁵⁵

Ter opvolging van de evaluatie van de onderwijstafel hebben de werkgroepen children's zone en loopbaanoriëntatie nadere afspraken gemaakt over de sturing op de doelen in het uitvoeringsplan 2015-2018 voor de pijler school. Onderdeel van de afspraken is dat de werkgroepleden een actievere rol gaan vervullen naar de scholen en de voortgang van activiteiten op de scholen actief gaan monitoren.⁵⁶

3-5-4 inzet scholen children's zones

In het kader van de children's zones hebben de scholen op Zuid op vele wijzen activiteiten ondernomen, zoals de organisatie van extra leertijd, groepen nul en inzet op professionalisering. Verschillende scholen zetten zich daarnaast ook in voor het verbeteren van de overgang van PO naar VO, het bieden van activiteiten voor talentvolle kinderen en het thema ouderbetrokkenheid. Ook het hoger onderwijs draagt bij aan de children's zones, bijvoorbeeld via de oprichting van het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie.

De scholen op Zuid hebben zich in de afgelopen jaren op verschillende manieren ingezet voor de realisatie van de children's zones en de uitvoering van activiteiten binnen de children's zones (zie ook paragraaf 3-3-3):

- Vertegenwoordigers van de schoolbesturen nemen deel aan de werkgroep children's zones waarin de scholen gezamenlijk de prioriteiten voor de children's zones hebben benoemd en sturen op de realisatie van de gemaakte afspraken.
- Alle scholen in de children's zones hebben extra leertijd georganiseerd en hier invulling aan gegeven.
- Scholen hebben groepen nul ingevoerd voor kinderen vanaf 2 jaar.
- Scholen plegen inzet op het thema professionalisering en een aantal VO-scholen is het initiatief Passie op Zuid gestart.
- Verschillende scholen voeren activiteiten uit om de overgang van het PO naar het VO te verbeteren.
- Verschillende scholen bieden activiteiten voor talentvolle kinderen aan.
- Verschillende scholen werken aan het thema ouderbetrokkenheid.

⁵⁵ Onderwijstafel, 'Evaluatie onderwijstafel Rotterdam Zuid', mei 2015.

⁵⁶ Werkgroepen onderwijstafel, 'Werkwijze werkgroepen children's zone en loopbaanoriëntatie in sturing op doelen uit uitvoeringsplan 2015-2018', juni 2015.

Naast de basisscholen en de scholen in het voortgezet onderwijs, die samen de coalities in de children's zones vormen, draagt ook het hoger onderwijs bij aan de children's zones. Zo heeft de Hogeschool Rotterdam het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie opgericht waarin wordt gewerkt aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen, zorg & welzijn en onderwijs en waarbij wordt aangesloten bij de maatschappelijke thema's op Zuid.⁵⁷

3-5-5 inzet scholen loopbaanoriëntatie

In relatie tot het thema loopbaanoriëntatie was de inzet van de scholen de afgelopen jaren voornamelijk gericht op deelname van leerlingen aan diverse activiteiten, het voeren van ombuiggesprekken op het MBO en het starten met het talentportfolio. Daarnaast heeft de werkgroep de routekaart 'Gaan voor een baan' ontwikkeld. Een groot deel van de PO-scholen en alle VO-scholen gaven in het schooljaar 2015/2016 reeds uitvoering aan activiteiten uit de routekaart.

De scholen op Zuid hebben zich de afgelopen jaren ook op verschillende manieren ingezet voor de activiteiten op het gebied van loopbaanoriëntatie (zie ook paragraaf 3-3-3):

- Vertegenwoordigers van acht schoolbesturen nemen deel aan de werkgroep loopbaanoriëntatie.
- In opdracht van de werkgroep is het programma 'Gaan voor een baan' ontwikkeld. en wordt dit vanaf het schooljaar 2015/2016 op alle scholen geïmplementeerd.
- Voor de totstandkoming van de routekaart 'Gaan voor een baan' hebben verschillende scholen hun leerlingen al laten deelnemen aan activiteiten zoals Skillmasters, de Shell Eco-marathon, bliksemstages van JINC, beroepensafari's en het programma Port Rangers.
- MBO's hebben ombuiggesprekken gevoerd om invloed uit te oefenen op de studiekeuze van MBO'ers.
- Een vijftal scholen is gestart met het talentportfolio.

Met betrekking tot de stand van zaken van de invoering van de routekaart 'Gaan voor een baan' is in de voortgangsrapportage NPRZ 2015 gemeld dat in het schooljaar 2015/2016 61 van de 68 PO scholen en alle VO-scholen activiteiten uit de routekaart uitvoeren. Tabel 3-2 geeft een gedetailleerder overzicht over de mate waarin scholen uitvoering geven aan activiteiten uit 'Gaan voor een baan'.⁵⁸

tabel 3-2: uitvoering aantal activiteiten 'gaan voor een baan'

	1-3 activiteiten	4-6 activiteiten	7-9 activiteiten	> 10 activiteiten
aantal PO-scholen	28	24	9	1
aantal VO-scholen	6	7	3	3

⁵⁷ <http://www.emiopzuid.nl/info-4/emi>

⁵⁸ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 26.

4 pijler werk

4-1 inleiding

De inzet binnen de pijler werk heeft zich in de eerste uitvoeringsperiode vooral gericht op het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden op Zuid en het aan het werk helpen van gediplomeerde schoolverlaters. In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan de orde hoe de pijler werk is georganiseerd (paragraaf 4-2), wat de belangrijkste inspanningen in de pijler werk zijn geweest en welke resultaten daarbij zijn geboekt (paragraaf 4-3) en welke rol de gemeente en werkgevers en overige partners daarbij hebben vervuld (paragrafen 4-4 en 4-5).

4-2 organisatie pijler

De beoogde werktafel is niet van de grond gekomen. De betrokken partijen waren niet in staat in collectieve zin banen te creëren voor Zuid. De focus binnen de pijler werk heeft de afgelopen jaren mede daardoor gelegen op de inzet van het cluster W&I. Daarnaast is getracht individuele werkgevers tot een bijdrage aan de pijler werk te bewegen. Met betrekking tot de inzet van het cluster W&I voor het NPRZ vindt zeswekelijks een voortgangsoverleg plaats tussen het cluster en het programmabureau.

De uitvoering van activiteiten binnen de pijler werk is grotendeels de verantwoordelijkheid van het cluster W&I van de gemeente Rotterdam. Om resultaten te boeken in termen van het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden en gediplomeerde schoolverlaters, is de betrokkenheid van werkgevers echter noodzakelijk. Na de start van het NPRZ is het overleg met betrokken werkgevers georganiseerd in de werktafel. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats tussen het programmabureau NPRZ en het cluster W&I.

werktafel

Na de start van het NPRZ is ten behoeve van de pijler werk de zogenoemde werktafel gestart. Hieraan nam een aantal bestuurlijke vertegenwoordigers van werkgevers deel, het cluster W&I en het programmabureau NPRZ. Uiteindelijk is de werktafel niet goed van de grond gekomen. Verklaring hiervoor is dat het in algemene zin complex is uitkeringsgerechtigden uit Zuid te matchen op vacatures en de deelnemers aan de werktafel veelal van een te hoog bestuurlijk niveau waren om op dat punt concreet iets te kunnen betekenen. De partijen die deelnamen aan de werktafel konden, voornamelijk als gevolg van de crisis, geen banen creëren voor inwoners van Zuid. De deelnemers aan de werktafel waren wel bereid hun netwerk aan te boren en daarmee verbindingen te leggen voor het NPRZ, maar de mogelijkheden om daadwerkelijk banen voor Zuid te creëren bleven beperkt.⁵⁹ Als gevolg daarvan is de focus binnen de pijler werk voornamelijk gericht op de activiteiten die het cluster W&I verricht om uitkeringsgerechtigden van Zuid aan werk te helpen en wordt daarnaast inzet gepleegd om individuele werkgevers tot een bijdrage aan het NPRZ te bewegen.

⁵⁹ Interview ambtenaar, 8 juli 2015.

overleg programmabureau – cluster W&I

Iedere zes weken is er een voortgangsoverleg tussen het programmabureau NPRZ en het cluster W&I. Aan dit overleg nemen onder andere directeurs van het cluster W&I en het cluster MO deel. Afhankelijk van de geagendeerde onderwerpen nemen aan het overleg ook medewerkers van de clusters deel die in de praktijk leiding geven aan de uitvoering van activiteiten die onderdeel uitmaken van de pijler werk.

4-3 resultaten en inspanningen

4-3-1 overkoepelende doelen en resultaten

Op lange termijn heeft het NPRZ de ambitie het aandeel huishoudens met een uitkering te laten dalen tot het G4-gemiddelde. In de eerste uitvoeringsperiode zijn aan deze ambitie geen concrete doelstellingen verbonden. In algemene zin bleek het in de eerste uitvoeringsperiode lastig resultaten te boeken in de pijler werk.

Voor de lange termijn (2030) geldt de volgende doelstelling voor de pijler werk van het NPRZ:⁶⁰

*“Het % huishoudens met een WWB of WW uitkering daalt naar het stedelijk gemiddelde in 2020 en G4 gemiddelde in 2030”.*⁶¹

In het uitvoeringsplan NPRZ 2012-2014 zijn voor de pijler werk geen doelstellingen opgenomen voor de periode 2012-2014. Wel zijn er in de eerste uitvoeringsperiode diverse inspanningen gepleegd die moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling voor de pijler werk op lange termijn. De belangrijkste inspanningen heeft de rekenkamer in kaart gebracht op basis van documentstudie en interviews. Met betrekking tot deze inspanningen zal in de volgende sub-paragrafen worden toegelicht welke inzet is gepleegd en tot welke resultaten dit heeft geleid.

In algemene zin is in de voortgangsrapportage NPRZ 2014 gemeld dat het in de eerste uitvoeringsperiode buitengewoon lastig is gebleken om resultaten te boeken in de pijler werk. Daarbij speelde onder meer mee dat bij het cluster W&I sprake was van een omvangrijke reorganisatie, terwijl een groot deel van de activiteiten uit de pijler werk door dit cluster moet worden uitgevoerd. In de voortgangsrapportage NPRZ 2015 is gemeld dat er ten opzichte van de vorige uitvoeringsperiode vooruitgang is geboekt en de verwachting is dat de aantrekkende economie een positieve invloed zal hebben op de mogelijkheden van werkzoekenden op de arbeidsmarkt.⁶²

4-3-2 proportionele inzet W&I

Omdat 40% van het bijstandsvolume afkomstig is uit Zuid, is de afspraak gemaakt dat ten minste 40% van de resultaten die het cluster W&I boekt ten goede moet komen aan Zuid. In de eerste uitvoeringsperiode is het aandeel van Zuid in het stedelijk bijstandsbestand echter niet afgenomen. Ook kende Zuid geen proportioneel aandeel in de gerealiseerde uitstroom in het algemeen en in de gerealiseerde uitstroom naar werk.

⁶⁰ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014 deel II', oktober 2014.

⁶¹ In de voortgangsrapportage 2014 is opgenomen dat het op dat moment ging om een daling van 14,6% naar 11,4% in 2020 en naar 9% in 2030.

⁶² NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 28.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is opgenomen dat het cluster W&I zich naar rato in moet zetten voor Rotterdam Zuid. Omdat circa 40% van het totaal aantal bijstandsgerechtigden in de stad afkomstig is uit Zuid, zou in dit verband minimaal 40% van de resultaten die W&I boekt, ten goede moeten komen aan de uitkeringsgerechtigden uit Rotterdam Zuid.

In de voortgangsrapportage NPRZ 2014 is gemeld dat in het tweede kwartaal van 2014 14.755 bewoners van Zuid in de bijstand zaten. Daarmee is 40,1% van het totale bijstandsbestand van Rotterdam afkomstig uit Zuid. Op 1 januari 2015 bedroeg dit aandeel 40,9% (15.128 bijstandsgerechtigden).⁶³ De inzet die in de eerste uitvoeringsperiode is gepleegd leidde dus nog niet tot een afname van het aandeel bijstandsgerechtigden van Zuid in het stedelijke bijstandsbestand. In de voortgangsrapportage 2014 is op dat punt vermeld dat de basisafpraak 'resultaat naar rato op Zuid' nog niet werd gehaald. In de voortgangsrapportage is toegelicht dat er op Zuid in vergelijking tot de rest van Rotterdam minder uitkeringen werden aangevraagd,⁶⁴ maar dat de aanvragen wel vaker dan in de rest van Rotterdam aan de eisen voor toekenning van de uitkering voldeden.⁶⁵ Dat gegeven, gekoppeld aan de lagere uitstroom, verklaarde volgens de voortgangsrapportage 2014 dat het bestand op Zuid in de eerste helft van 2014 iets harder groeide dan in de rest van Rotterdam.⁶⁶

Met betrekking tot de uitstroom uit de bijstand die het cluster W&I op Zuid heeft gerealiseerd zijn in de voortgangsrapportage NPRZ 2014 de volgende resultaten gemeld:

- aandeel van Zuid in de stedelijk gerealiseerde uitstroom⁶⁷ in de eerste helft van 2014 was 32,7% (was 34,9% in 2013);
- aandeel van Zuid in de stedelijk gerealiseerde uitstroom naar werk is 36,4% (was 36,7% in 2013).

De inzet die in de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ is gepleegd om bijstandsgerechtigden uit Rotterdam Zuid aan werk te helpen, heeft dus ook niet geleid tot een proportioneel aandeel van Zuid in de uitstroom uit de bijstand. In 2015 is besloten tot extra inzet van het cluster W&I voor het NPRZ. Deze intensivering en de eerste resultaten hiervan komen in paragraaf 4-4-3 aan de orde.

4-3-3 werkgeversdeals

In de eerste uitvoeringsperiode van het NPRZ zijn met vier werkgevers deals gesloten om uitkeringsgerechtigden van Zuid aan werk te helpen. In 2015 zijn met twee werkgevers deals tot stand gekomen. Het is niet gerapporteerd of daarmee de voorgenomen inzet om 40% van de plaatsingen ten goede te laten komen aan bewoners van Zuid, is gerealiseerd.

Voor het aan het werk helpen van inwoners van Zuid leunt het NPRZ deels op de stedelijke werkgeversaanpak van het cluster W&I. In deze aanpak ligt de focus op de vraag van werkgevers in zogeheten kansrijke sectoren. De inzet van het cluster W&I is

⁶³ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 31.

⁶⁴ In de eerste helft van 2014 was 30% van de aanvragen afkomstig van Zuid.

⁶⁵ In de eerste helft van 2014 had Zuid een aandeel van 39% in de toegekende bijstandsuitkeringen.

⁶⁶ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014 deel II', oktober 2014.

⁶⁷ Dit betreft alle categorieën uitstroom, dus niet alleen naar werk maar bijvoorbeeld ook uitstroom als gevolg van een verhuizing, bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of overlijden.

erop gericht deals te maken waarbij de vraag naar personeel van de werkgevers gematcht wordt met het aanbod dat van school komt of uit de uitkering. Inzet daarbij is om minstens het proportionele deel (40%) van de plekken die via deze aanpak beschikbaar komen voor bewoners uit Zuid beschikbaar te stellen.

In de voortgangsrapportages NPRZ 2013 en 2014 staan de volgende voorbeelden van deals met werkgevers, waarbij resultaat is geboekt voor Zuid:

- In 2013 zijn 145 vacatures van een thuiszorgorganisatie volledig vervuld met bewoners van Zuid.
- In 2014 zijn 58 werkzoekenden uit Zuid aangenomen bij het nieuwe filiaal van Primark op het Zuidplein.
- In 2014 heeft Henny van der Most zes kandidaten uit Zuid aangenomen voor het realiseren van Speelstad Rotterdam.
- In 2014 heeft een uitzendbureau 23 werkzoekenden uit Zuid aangenomen voor een werk-leertraject voor de functie van asbestverwijderaar.

In aanvulling op de deals die in 2013 en 2014 met werkgevers zijn gesloten, heeft het Werkgevers Service Punt Rijnmond (WSPR) in september 2015 samen met de gemeente Rotterdam en het UWV twee selectiedagen georganiseerd voor de vervulling van vacatures bij de nieuwe vestiging van Happy Italy in Rotterdam Zuid.⁶⁸ Voor deze selectiedagen waren 239 kandidaten uitgenodigd, waarvan er tachtig bij Happy Italy mochten proefdraaien.⁶⁹ Ook zijn in 2015 27 personen gestart op een werkervaringsplaats bij de renovatie van de elevatoren van de Maassilo. Hiervan waren er in september 2015 nog zestien aan het werk.⁷⁰

In de voortgangsrapportages staat niet aangegeven of met deze plaatsingen 40% van de totaal aantal plaatsingen via werkgeversdeals bewoners van Zuid betreft.

4-3-4 carrièrestartgaranties

Tot en met de eerste helft van 2014 was Deltalings de enige partij die carrièrestartgaranties ter beschikking stelde. Vanaf de tweede helft van 2014 zijn ook Defensie, de RET, de Food Inspiration Academy en de Rotterdamse Zorg gestart met het aanbieden van startgaranties. Het gebruik van de carrièrestartgaranties is sinds de start van het NPRZ aanzienlijk toegenomen. In het schooljaar 2012/2013 schreven slechts drie jongeren van Zuid zich in voor een carrièrestartgarantie. In het schooljaar 2015/2016 is aan aanmerkelijk meer jongeren een carrièrestartgarantie aangeboden, namelijk iets meer dan 300. Dit aantal loopt nu nog achter op de uiteindelijke jaarlijkse ambitie van 600 carrièrestartgaranties.

Met de carrièrestartgaranties wordt beoogd dat scholen zich verbinden aan de opgave om het aanbod gediplomeerde schoolverlaters beter op de vraag van werkgevers aan te laten sluiten en dat het bedrijfsleven hier carrièrestartgaranties tegenover stelt.⁷¹

⁶⁸ <http://www.rotterdam.nl/Clusters/Stadsontwikkeling/Document%202015/NPRZ/webtekst.Persbericht%20Happy%20Italy.pdf>

⁶⁹ Deze tachtig kandidaten mochten na de selectie eerst twee dagen meedraaien, bij goed gevolg werken ze daarna een maand met behoud van uitkering waarna een contract voor zes maanden volgt.

⁷⁰ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', p. 38.

⁷¹ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012, p. 27.

carrièrestartgaranties Deltalinqs

Regionaal biedt Deltalinqs⁷² jaarlijks 500 carrièrestartgaranties aan. In het kader van het NPRZ is afgesproken dat minimaal 20% hiervan voor leerlingen van Zuid wordt gereserveerd.⁷³

inhoud carrièrestartgaranties Deltalinqs

Deltalinqs biedt carrièrestartgaranties aan jongeren die een opleiding volgen bij het proces & maintenance college. De carrièrestartgaranties worden aangeboden onder voorbehoud van substantiële wijzigingen in de economische omstandigheden in het Rotterdamse haven- en industriegebied. Zij houden het volgende in:

- garantie op een stageplaats bij één van de aangesloten bedrijven;
- extra begeleiding via een mentor uit het bedrijfsleven;
- zekerheid op een carrièrestart in de sector na het behalen van een diploma. Gediplomeerden kunnen daarvoor, indien noodzakelijk, bij drie bedrijven een sollicitatiegesprek voeren.

Bron: <http://www.procescollege.nl/ouders>

Voor het schooljaar 2012/2013 heeft Deltalinqs 280 van de 500 beschikbare startgaranties afgegeven. Slechts drie daarvan kwamen ten goede aan jongeren van Zuid.⁷⁴ In het schooljaar 2013/2014 is het gebruik van de carrièrestartgaranties door jongeren van Zuid toegenomen naar 31. In het schooljaar 2014/2015 is het gebruik van de carrièrestartgaranties van Deltalinqs verder toegenomen tot 52 en in het schooljaar 2015/2016 zijn 68 jongeren gestart met een opleiding met een startgarantie.⁷⁵ Dit is uiteindelijk nog wel minder dan het afgesproken minimum van 20%.

overige carrièrestartgaranties

De ambitie van het NPRZ is dat er jaarlijks 180 carrièrestartgaranties in de zorg en 420 carrièrestartgaranties in de techniek zouden worden toegekend.⁷⁶ Tot en met de eerste helft van 2014 was Deltalinqs nog de enige partij die carrièrestartgaranties ter beschikking stelde.⁷⁷ In de tweede helft van 2014 is verder gewerkt om in de techniek- en zorgsector tot garantieconstructies te komen. Dit heeft geresulteerd in het volgende:⁷⁸

- Honderd opleidingsplekken bij Defensie, waarop in het schooljaar 2015/2016 99 inschrijvingen zijn geweest. Van deze 99 jongeren staan er 27 ingeschreven bij een technische opleiding die zowel recht geeft op een startgarantie bij Defensie als bij Deltalinqs. In april 2016 wordt duidelijk hoeveel jongeren hier werkelijk gebruik van maken.⁷⁹

⁷² Deltalinqs behartigt de belangen van meer dan 95% van alle logistieke, haven- en industriële bedrijven in de mainport Rotterdam. 700 bedrijven uit veertien verschillende sectoren zijn bij Deltalinqs aangesloten - <http://www.deltalinqs.nl/over-deltalinqs/over-ons>.

⁷³ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012, p. 28.

⁷⁴ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2013', september 2013, p. 21.

⁷⁵ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015, p. 29.

⁷⁶ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2013 deel II', september 2013.

⁷⁷ NPRZ, 'Voortgangsbericht 2014', maart 2014.

⁷⁸ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 deel II', december 2015, p. 13.

⁷⁹ Reactie in kader van ambtelijk wederhoor, 22 februari 2016.

- Tien startgaranties bij de RET, die in het schooljaar 2015/2016 voor 100% worden benut. In totaal biedt de RET 38 BBL-plaatsen⁸⁰ in dit schooljaar; het aandeel jongeren van Zuid dat deelneemt bedraagt 26%.
- Dertig carrièrestartgaranties bij de Food Inspiration Academy, waarvan er in het schooljaar 2015/2016 slechts één wordt benut.
- 120 carrièrestartgaranties in de Rotterdamse Zorg, waarbij in het schooljaar 2015/2016 met 156 gestarte leerlingen sprake is van een overbenutting.

In totaal hebben 266 deelnemers uit Zuid zich ingeschreven op een opleiding met een startgarantie. Uit de uitvoeringsplannen 2012-2014 en 2015-2018 is niet op te maken of de ambitie van jaarlijks 600 garanties elk jaar moet worden gerealiseerd, of op een bepaalde termijn. Uit tabel 10 van de voortgangsrapportage 2015 kan worden opgemaakt dat deze ambitie pas per 2031 dient te zijn gerealiseerd. In ambtelijk wederhoor is echter 2020 als termijn genoemd. In beide gevallen is het huidige gebruik minder dan de helft van de uiteindelijke ambitie.

4-3-5 social return on investment

In 2014 zijn minimaal 567 personen uit Rotterdam Zuid in het kader van social return on investment geplaatst bij een werkgever. In de eerste helft van 2015 betrof het 229 personen uit Rotterdam Zuid op een totaal van 657 plaatsingen, wat minder is dan de afgesproken inzet van 40%. Met de corporaties is afgesproken dat zij jaarlijks 250 arbeids- en werkervaringsplaatsen voor inwoners van Rotterdam Zuid realiseren, maar tot en met oktober 2015 kregen slechts zeven personen uit Zuid een dergelijke plaats.

Staan beleid binnen de gemeente Rotterdam is dat bij aanbestedingen in het bestek een paragraaf over social return wordt opgenomen. Medio 2012 heeft de gemeente Rotterdam een coördinatiepunt SROI⁸¹ opgericht en is afgesproken dat de socialreturnverplichting geldt bij aanbestedingen vanaf € 15.000.

Vanaf 1 januari 2014 tot het verschijnen van de voortgangsrapportage 2014 (oktober 2014) waren 567 mensen⁸² uit Rotterdam Zuid geplaatst in het kader van social return. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de groep van 145 personen die reeds eerder is genoemd in het kader van de werkgeversdeals. Op het moment dat de voortgangsrapportage 2014 verscheen was nog niet bij alle afgesloten contracten duidelijk hoeveel mensen uit Zuid geplaatst zijn, waardoor het aantal in werkelijkheid waarschijnlijk hoger is dan de genoemde 567.⁸³

In de eerste helft van 2015 zijn in totaal 657 Rotterdammers geplaatst in het kader van social return. In 229 gevallen (34,9%) betrof het hierbij inwoners van Zuid. Daarmee is in de eerste helft van 2015 nog niet gerealiseerd dat 40% van de resultaten van de inzet op SROI ten goede komt van Zuid.

Tot slot zijn met de corporaties afspraken gemaakt over de invulling van social return bij de investeringen die de corporaties op Zuid gaan plegen (zie hoofdstuk 5 over de pijler wonen). Inzet van deze afspraken is om jaarlijks 250 arbeids- en

⁸⁰ BBL staat voor beroepsbegeleidende leerplaats.

⁸¹ Social Return On Investment.

⁸² Het gaat dan om mensen uit verschillende doelgroepen, zoals de WWB, WW, Wajong, leerlingen BOL (beroepsopleidende leerweg) etc.

⁸³ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014 – deel II', oktober 2014.

werkervaringsplaatsen voor mensen van Zuid te realiseren.⁸⁴ In de voortgangsrapportage NPRZ 2015 is gemeld dat tot en met oktober 2015 67 SROI-plaatsingen bij de woningcorporaties zijn gerealiseerd, waarvan zeven personen afkomstig zijn uit Zuid.⁸⁵

4-3-6 maatschappelijke inspanning

Vanaf 2014 zijn drie pilots maatschappelijke inspanning gestart, waarvan er twee plaatsvonden in Rotterdam Zuid. Tot en met juli 2014 is in IJsselmonde met 218 mensen een trajectplan afgesproken, waarvan er 73 (33%) daadwerkelijk een tegenprestatie hebben geleverd. In Bloemhof is in die periode met 339 mensen een trajectplan afgesproken, waarvan er 94 (28%) daadwerkelijk een tegenprestatie hebben geleverd. In 2015 is de inzet op de maatschappelijke inspanning in elf wijken op Zuid gecontinueerd, maar onbekend is hoeveel tegenprestaties er in die wijken worden geleverd.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is het streven opgenomen om in de focuswijken de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren. Daartoe is in 2013 gestart met het opzetten van gebiedsplannen Maatschappelijke Inspanning. Deze plannen kwamen in 2013 nog maar beperkt tot uitvoering, omdat er niet voldoende geschikte uitvoeringscapaciteit beschikbaar was.⁸⁶

In 2014 zijn de clusters MO en W&I in totaal drie pilots voor gebiedsgerichte activering gestart, waarvan er twee plaatsvonden in Rotterdam Zuid (IJsselmonde en Bloemhof). In tabel 4-1 zijn de behaalde resultaten in de gebieden IJsselmonde en Bloemhof weergegeven.

tabel 4-1: resultaten maatschappelijke inspanning Zuid 2014 (stand juli 2014)

	IJsselmonde	Bloemhof
bijstandsgerechtigden categorie activering	505	1.330
trajectplan maatschappelijke inspanning ⁸⁷	218	339
geleverde maatschappelijke inspanning >19 uur	19	51
geleverde maatschappelijke inspanning <20 uur	54	43

bron: voortgangsrapportage NPRZ 2014 – deel II.

In de toelichting op de resultaten in de voortgangsrapportage NPRZ 2014 is vermeld dat het aantal mensen dat daadwerkelijk een tegenprestatie levert, aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2013. De rekenkamer merkt hierbij op dat het aantal trajectplannen maatschappelijke inspanning ten opzichte van het aantal mensen dat de tegenprestatie daadwerkelijk levert echter nog beperkt is: 33% in IJsselmonde en 28% in Bloemhof.

⁸⁴ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014 – deel II', oktober 2014; 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p. 41.

⁸⁵ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 21.

⁸⁶ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2013 – deel II', september 2013.

⁸⁷ Naast de trajectplannen maatschappelijke inspanning worden ook overige trajectplannen afgesproken met bijstandsgerechtigden in de categorie activering. In IJsselmonde ging het om 211 overige trajectplannen, in Bloemhof om 639 overige trajectplannen.

In 2015 is de inzet op de maatschappelijke inspanning gecontinueerd en zijn in elf wijken in het NPRZ-gebied bijstandsgerechtigden gestimuleerd een tegenprestatie te leveren. De voortgangsrapportage 2015 geeft geen nadere informatie over het aantal tegenprestaties dat in de wijken op Zuid wordt geleverd.

4-3-7 handhaving

Op het gebied van handhaving is het cluster W&I er in de periode 2013 tot en met 2015 nog niet in geslaagd een proportioneel deel (40%) van de resultaten ten gunste van Rotterdam Zuid te laten komen.

Vanaf 2012 is gestart met themacontroles op Zuid, die in de daarop volgende jaren zijn gecontinueerd. In totaal zijn bij de themacontroles 2.454 gecontroleerd, waarbij in 525 gevallen de uitkering is beëindigd.

In het uitvoeringsplan NPRZ 2012-2014 is opgenomen dat er streng moet worden opgetreden als uitkeringsgerechtigden afspraken niet nakomen en dat er in 2012 een gerichte themacontrole in de focuswijken zou worden uitgevoerd.

korten bij niet nakomen van afspraken

Tabel 4-2 geeft een overzicht van het aantal maatregelen dat in 2013, 2014 en 2015 (tot 15 november) is opgelegd aan uitkeringsgerechtigden die afspraken met betrekking tot het voldoende meewerken aan arbeidsinschakeling, niet zijn nagekomen.

tabel 4-2: opgelegde maatregelen Zuid tegenover overig Rotterdam

	2013	2014	2015 (tot 15-11)
Zuid	910 (36%)	824 (39%)	707 (37%)
overig Rotterdam	1.600 (64%)	1.276 (61%)	1.202 (63%)
<i>totaal</i>	<i>2.510</i>	<i>2.100</i>	<i>1.909</i>

bron: voortgangsrapportage NPRZ 2015

Zoals uit tabel 4-2 blijkt, komt op het gebied van handhaving nog niet de beoogde 40% van de resultaten ten goede van Rotterdam Zuid.

themacontroles

In 2012 is de gemeente Rotterdam gestart met een pilot in de wijk Bloemhof, waarbij bij zo'n honderd uitkeringsgerechtigden de rechtmatigheid van de uitkering is gecontroleerd. Het Resultaat van deze pilot was dat in 22 gevallen de uitkering werd beëindigd.⁸⁸ Gezien deze resultaten besloot het college tijdens de voorjaarsretraite 2013 dergelijke controles uit te breiden. In de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn met de gebiedsgerichte controles de volgende resultaten geboekt:

- In 2013 zijn 835 bijstandsontvangers op Zuid gecontroleerd, waarbij 171 (20,5%) personen geen recht meer bleken te hebben op een uitkering.⁸⁹

⁸⁸ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2013', september 2013, p. 23.

⁸⁹ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014, p. 21.

- In 2014 zijn 1.332 bijstandsontvangers op Zuid gecontroleerd, waarbij 285 (21,4%) personen geen recht meer bleken te hebben op een uitkering.⁹⁰
- In 2015 zijn 187 bijstandsontvangers op Zuid gecontroleerd, waarbij in 47 (25%) gevallen de uitkering is beëindigd.⁹¹

4-4 rol gemeente

4-4-1 vooraf

Zoals eerder aangegeven, vindt de uitvoering van activiteiten ten behoeve van de pijler werk voornamelijk plaats binnen de gemeente Rotterdam. De gemeente vervult binnen deze pijler dus een belangrijke rol. In paragraaf 4-4-2 komt aan bod in hoeverre het NPRZ zijn weerslag heeft gevonden in het stedelijk beleid op het gebied van werk en inkomen. In paragraaf 4-4-3 komt aan bod welke inzet de gemeente tot op heden heeft geleverd voor de uitvoering van de activiteiten in de pijler werk.

4-4-2 weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma's

In het algemeen wijken de instrumenten die het cluster W&I inzet op Zuid niet af van het stedelijk beleid. De afspraak die is gemaakt over de proportionele inzet van W&I op Zuid is opgenomen in het stedelijk beleidskader. Naast het stedelijk beleidskader werk en inkomen heeft de gemeente ook een actieprogramma opgesteld om jeugdwerkloosheid te bestrijden. Dit actieprogramma voorziet in samenwerking met het NPRZ en geeft jongeren uit Zuid voorrang bij deelname aan geschikte projecten. Daarmee heeft de gemeente haar extra betrokkenheid voor Zuid in voldoende mate in het beleid geborgd.

In algemene zin geldt voor de pijler werk dat er weinig verschillen zijn tussen de activiteiten die op Zuid worden uitgevoerd en het stedelijk beleid op het gebied van werk en inkomen in de vorige en huidige collegeperiode. De inzet voor het NPRZ is er vooral op gericht ervoor te zorgen dat het cluster W&I zich proportioneel inspant voor Rotterdam Zuid en dat dit terug te zien is in de resultaten in termen van gerealiseerde uitstroom, opgelegde maatregelen et cetera. Onderstaand wordt kort ingegaan op de wijze waarop het NPRZ weerslag heeft gekregen in de stedelijke beleidskaders in de vorige en huidige collegeperiode.

'Rotterdam werkt' – beleidskader werk en re-integratie 2011-2014

In de periode 2011-2014 gaf het beleidskader 'Rotterdam werkt' invulling aan het stedelijk beleid op het gebied van werk en inkomen. Aangezien dit beleidsprogramma van start ging voor de totstandkoming van het NPRZ, is het logisch dat in het beleidskader 'Rotterdam werkt' geen specifieke passages over het NPRZ of Rotterdam Zuid zijn opgenomen.

'Sterker door werk' – beleidskader werk en inkomen 2015-2018

In het beleidskader voor de huidige collegeperiode is met betrekking tot het NPRZ opgenomen dat de inzet op Zuid onverminderd zal worden voortgezet. Daarbij is aangegeven dat om de achterstand op Zuid te kunnen inlopen, een extra inspanning gewenst is waarmee minimaal een inspanning naar rato wordt geleverd. Omdat ongeveer 40% van het aantal Rotterdammers met een bijstandsuitkering woonachtig

⁹⁰ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 17.

⁹¹ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015 – deel II', december 2015, p. 17.

is op Zuid, betekent dit volgens het beleidskader dat méér dan 40% van de inspanningen gericht dienen te zijn op Zuid.⁹² Dit is conform de afspraak die in het kader van het eerste uitvoeringsplan NPRZ is gemaakt over de naar rato inzet van het cluster W&I voor Zuid.

In het stedelijk beleidskader wordt het NPRZ ook genoemd als een voorbeeld van inzet in de uitvoering in een specifiek gebied. In principe wordt binnen het cluster W&I niet gebiedsgericht gewerkt. Alleen wanneer dit toegevoegde waarde heeft, wordt hier een uitzondering op gemaakt. Zo worden heronderzoeken in het kader van handhaving en de uitvoering van de maatschappelijke inspanning (tegenprestatie) wijk voor wijk opgepakt (zie bijvoorbeeld paragraaf 4-3-5 en 4-3-6).

‘Jongeren aan de slag 2015-2018’

Naast het stedelijk beleidskader werk en inkomen heeft de gemeente Rotterdam ook een actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid vastgesteld, onder de noemer ‘Jongeren aan de slag 2015-2018’. Met dit actieprogramma beoogt de gemeente een daling van het aantal niet werkende werkzoekende jongeren van 7.500 naar 5.000 eind 2017. In het actieprogramma is opgenomen dat samen met het NPRZ zal worden bepaald welke projecten geschikt zijn voor de jongeren die op Zuid wonen en dat er wordt gezorgd dat de jongeren van Zuid als eerste deelnemen.⁹³

4-4-3 inzet capaciteit gemeente

De gemeente heeft zich aantoonbaar ingezet voor de pijler werk. Op uitvoerend niveau is de inzet van het cluster W&I in 2015 geïntensiveerd. Om een extra inspanning te plegen op het bevorderen van de uitstroom wordt vanaf augustus 2015 50% van de capaciteit van de afdeling Intake, Werk & Prematching ingezet om meer doorstroom naar de doelgroep matching te realiseren. In 2015 heeft deze extra inzet ertoe geleid dat 120 werkzoekenden uit Zuid zijn doorgestroomd naar matching en negentien mensen zijn uitgestroomd naar werk. Ook is een speciaal team (5,5 fte) gevormd bij de afdeling matching en het WSPR, waarmee 55% van de capaciteit van deze afdelingen voor Zuid wordt ingezet. Resultaten van dit team zijn vooralsnog niet bekend. In relatie tot de geïntensiveerde inzet heeft het college het belang van de extra inzet op Zuid onderstreept en aangegeven dat de extra inzet minimaal een jaar gehandhaafd blijft.

De gemeente zet op verschillende manieren ambtelijke capaciteit in ten behoeve van de pijler werk. De taak om te zorgen voor de doorvertaling van de pijler werk van het NPRZ binnen de gemeente, is expliciet belegd bij een strategisch adviseur van het cluster W&I. Zoals reeds is gemeld in paragraaf 4-2, nemen directeurs en ambtenaren van de clusters W&I en MO iedere zes weken deel aan het afstemmingsoverleg met het programmabureau NPRZ. Tot slot vindt de uitvoering van activiteiten in het kader van de pijler werk voornamelijk plaats door ambtenaren die werkzaam zijn bij het cluster W&I, het cluster MO of het WSPR.⁹⁴

intensivering inzet cluster W&I

Zoals in paragraaf 4-3-1 aan de orde is geweest, leidde de inzet van het cluster W&I in 2014 nog niet tot een kleiner aandeel inwoners van Zuid in het stedelijke bijstandsbestand. Dit vormde voor het programmabureau NPRZ de aanleiding om aan

⁹² Gemeente Rotterdam, ‘Sterker door werk’ – beleidskader werk en inkomen 2015-2018, p. 29.

⁹³ Gemeente Rotterdam, ‘Jongeren aan de slag 2015-2018’, juni 2015, p. 26.

⁹⁴ WSPR is het WergeverServicepunt Rijnmond

het cluster W&I onder andere de vraag te stellen of de doelstelling om 40% van het totale uitstroomresultaat op Zuid te behalen niet omhoog kon naar 50%.⁹⁵ In reactie op deze vraag heeft het cluster W&I een analyse gemaakt van het bijstandbestand op Zuid, in het bijzonder de instroom, doorstroom en uitstroom op Zuid. In deze analyse is geconstateerd dat de inzet op de instroombeperking op orde is, maar dat om de achterstand op Zuid verder in te kunnen lopen, het noodzakelijk is extra inspanning te plegen op het bevorderen van de uitstroom.⁹⁶ Werkende weg hebben het programmabureau en het cluster samen een aanpak ontwikkeld, met onder meer als resultaat dat met ingang van augustus 2015 50% van de capaciteit van de afdeling Intake, Werk en Prematching van het cluster W&I wordt ingezet om meer mensen naar de doelgroep matching te laten doorstromen (zie onderstaand geel kader). Daarnaast is er een “dedicated team” gevormd bij de afdelingen Matching en het WSPR, waarmee 55% van de capaciteit van deze afdelingen voor Zuid wordt ingezet.

doelgroepen uitkeringsgerechtigden

Wanneer iemand een uitkering aanvraagt wordt tijdens de intake o.a. bepaald hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is. De gemeente Rotterdam onderscheidt daarbij een viertal categorieën:⁹⁷

- 1 *WerkLoont*: wanneer er geen belemmeringen zijn om aan het werk te gaan, maar er niet direct een geschikte vacature voorhanden is, wordt de werkzoekende in het traject WerkLoont geplaatst. Dit is een groepsaanpak van maximaal vijftien weken, waarin de werkzoekende wordt gestimuleerd en ondersteund om een baan te vinden.
- 2 *Matching*: werkzoekenden waarbij er geen belemmeringen zijn om aan het werk te gaan, en die het traject WerkLoont hebben doorlopen, vallen onder de doelgroep Matching. Sectors teams matchen deze werkzoekenden op beschikbare vacatures bij werkgevers.
- 3 *Pre-matching*: werkzoekenden die niet op korte termijn plaatsbaar zijn op beschikbare banen, maar wel arbeidspotentieel hebben, vallen onder de doelgroep pre-matching. Voor deze doelgroep worden verschillende instrumenten ingezet om hen binnen 24 maanden uit te laten stromen naar de arbeidsmarkt.
- 4 *Activering*: werkzoekenden die (tijdelijk) geen reëel perspectief hebben op betaald werk en/of zijn ontheven van de arbeidsverplichting, behoren tot de doelgroep activering. Voor deze groep is maatschappelijke participatie, via het leveren van een tegenprestatie, de norm, totdat hun kans op werk voldoende is vergroot.

Begin 2014 kende het uitkeringsbestand in Rotterdam Zuid de volgende verdeling over de hierboven beschreven doelgroepen:⁹⁸

- WerkLoont: 618 werkzoekenden – 4,3%
- Matching: 846 werkzoekenden – 5,9%
- Pre-matching: 5.395 werkzoekenden – 37,7%
- Activering: 7.415 – 51,9%

De doelgroep Matching is op Zuid (5,9%) relatief kleiner dan op stedelijk niveau (6,6%) en de doelgroep Pre-matching is op Zuid (37,7%) relatief groter dan op stedelijk niveau (35,5%).

⁹⁵ Cluster W&I, 'Memo potloodschets Zuid', april 2014.

⁹⁶ Cluster W&I, 'Memo potloodschets Zuid', april 2014.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Sterker door werk'- beleidskader werk en inkomen 2015-2018.

⁹⁸ Cluster W&I, 'Memo potloodschets Zuid', april 2014.

Op 2 september 2015 heeft de wethouder Werkgelegenheid en Economie in een brief aan de raad gecommuniceerd dat de intensieve inzet van het cluster W&I minimaal een jaar gehandhaafd blijft. Verder herhaalt de wethouder in deze brief de ambitie dat aan het einde van de looptijd van het NPRZ maximaal 33% van de inwoners op Zuid afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Voor het college heeft dat hetzelfde gewicht als de collegetarget om 12.000 mensen naar werk te laten uitstromen, de extra inzet op handhaving en de doelstelling om de tegenprestatie stadsbreed in te voeren.

De geïntensiveerde inzet moet er toe leiden dat in de periode tot en met juli 2016 tenminste 1.500 personen uit Zuid van de bijstand uitstromen naar werk.⁹⁹ Tot slot geeft de wethouder in de brief aan dat hij voornemens is een lobby voor extra middelen en mogelijkheden bij het rijk op te zetten, aangezien het rijk ook partner is van het NPRZ.

eerste resultaten intensivering

Uit de voortgangsrapportage NPRZ 2015 blijkt dat het bijstandsbestand op Zuid in het 3^e kwartaal 2015 licht is gedaald ten opzichte van het kwartaal ervoor: van 41,2% van het stedelijk bestand naar 40,9%.

Om de doorstroom van de doelgroep prematching naar de doelgroep matching te bevorderen, zijn in 2015 het zogeheten team 6 en team 7 (afdeling Intake, Werk en Prematching) opgestart. Team 6 neemt contact op met werkzoekenden met wie langere tijd geen contact is geweest en nodigt hen uit voor een gesprek. Team 7 gaat vervolgens met deze werkzoekenden aan de slag om hen naar werk te begeleiden. In 2015 zijn via deze weg 120 werkzoekenden van Zuid doorgestroomd naar de doelgroep matching en zijn negentien personen uit Zuid uitgestroomd naar werk. Over het geheel genomen was zo'n 60% van de inzet van team 6 en team 7 in 2015 gericht op werkzoekenden uit Zuid.¹⁰⁰

Naar aanleiding van de afspraken over de intensivering van de inzet is eind juli 2015 binnen de afdeling Matching en het WSPR een speciaal team opgericht, dat zich richt op het realiseren van uitstroom naar werk voor de doelgroep op Zuid. Het team bestaat uit 5,5 fte aan matchmakers en jobhunters.¹⁰¹ Concrete resultaten van dit team zijn in de voortgangsrapportage NPRZ 2015 nog niet gemeld.

4-5 rol werkgevers en andere partners

De bijdrage van individuele werkgevers aan het NPRZ is tot nu toe beperkt geweest. Het NPRZ is op dit punt in hoge mate afhankelijk van goodwill en maatschappelijke betrokkenheid van werkgevers, waarbij de economische crisis de afgelopen jaren een remmende werking had. Het netwerk IkZitopZuid heeft zich sinds de start van het NPRZ als partner ingezet voor de pijler werk. Deze inzet richtte zich voornamelijk op het stimuleren van de betrokkenheid van werkgevers bij het NPRZ.

Voor de pijler werk geldt dat de mate waarin succesvolle resultaten geboekt kunnen worden, voor een deel afhangt van werkgevers die bereid zijn banen te creëren voor

⁹⁹ Brief van wethouder Werkgelegenheid en Economie aan de raad, m.b.t. inzet W&I op Zuid, 2 september 2015.

¹⁰⁰ NPRZ, 'Voortgangsrapportage NPRZ 2015 – deel II', december 2015, p. 18.

¹⁰¹ NPRZ, 'Voortgangsrapportage NPRZ 2015 – deel II', december 2015, p. 18.

schoolverlaters en werkzoekenden van Zuid. Daar waar het NPRZ in de pijlers school en wonen baat heeft van de langdurige relaties tussen de gemeente Rotterdam en de scholen en woningcorporaties, is het NPRZ in de pijler werk deels afhankelijk van de individuele goodwill en maatschappelijke betrokkenheid van individuele werkgevers. Daarnaast zorgde de economische crisis ervoor dat binnen de pijler werk resultaten geboekt moesten worden binnen een lastige context; eentje waarin de mogelijkheden van veel werkgevers om een concrete bijdrage te leveren aan het NPRZ beperkt waren.

Zoals is aangegeven in paragraaf 4-2 is de werktafel die na de start van het NPRZ is georganiseerd, niet goed van de grond gekomen. In plaats van in te zetten op het verleiden van werkgevers om banen te creëren voor Zuid, is de focus van de pijler werk gedurende de eerste uitvoeringsperiode verschoven naar het matchen van het aanbod werkzoekenden van Zuid op de bestaande vraag van werkgevers. Gelet op deze focus is het logisch dat de individuele bijdrage van werkgevers aan het NPRZ tot nu toe beperkt is geweest. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld de in paragraaf 4-3-3 genoemde organisaties die carrièrestartgaranties aanbieden aan jongeren van Zuid, zij het dat de aantallen achterlopen op wat is afgesproken.

IkZitopZuid

Naast de bedrijven die carrièrestartgaranties hebben gegeven, is IkZitopZuid (IZoZ) één van de partners die het NPRZ mede heeft ondertekend. IZoZ is een privaat initiatief van ondernemers die zich sterk maken voor de verbetering van het vestigingsklimaat en de sociaal-economische positie van Rotterdam-Zuid.¹⁰² IZoZ is opgericht in 2007, ten tijde van het Pact op Zuid, en vormt een netwerk waarin verschillende bedrijven en instellingen participeren. Sinds de start van het NPRZ zet IZoZ zich via verschillende initiatieven in voor het NPRZ en voor het stimuleren van betrokkenheid van werkgevers bij het NPRZ. Het stimuleren van betrokkenheid gebeurt bijvoorbeeld via ontbijtsessies en netwerkbijeenkomsten die IZoZ organiseert.¹⁰³ Voorbeelden van initiatieven die IZoZ is gestart, zijn een onderzoek naar SROI (uitgevoerd samen met andere bij het NPRZ betrokken partijen) en het met elkaar in contact brengen van scholen en bedrijven op Zuid.¹⁰⁴

¹⁰² <http://www.ikzitopzuid.nl/over-ons/voor-en-door-wie/>

¹⁰³ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p. 41.

¹⁰⁴ <http://www.ikzitopzuid.nl/initiatieven/>



5 pijler wonen

5-1 inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, bevatte het uitvoeringsplan 2012-2014 in totaal 46 voorgenomen activiteiten voor de pijler wonen. Volgens het uitvoeringsplan lag de focus voor de periode 2012-2014 vooral bij de pijlers school en werk¹⁰⁵ en zullen volgens het programmabureau de mensen op Zuid in de eerste uitvoeringsperiode vooral iets van het NPRZ gemerkt hebben op het gebied van school en werk.¹⁰⁶ Niettemin zullen de inspanningen in de pijlers school en werk niet beklijven, zo lang er binnen de pijler wonen geen resultaten worden geboekt.¹⁰⁷ Het programmabureau heeft in de eerste periode uiteindelijk ook meer tijd dan verwacht besteed aan de realisatie van de opgave die er op het gebied van wonen ligt.¹⁰⁸

In haar onderzoek heeft de rekenkamer zich gericht op enkele thema's die centraal hebben gestaan: de aanpak van de woningvoorraad en de handhaving op wonen.¹⁰⁹ De belangrijkste activiteiten ten aanzien van deze thema's komen in de paragraaf 5-3 aan de orde, alsmede de resultaten die daarmee geboekt zijn. De betrokkenheid van de partners als de gemeenten, corporaties en het rijk komen in de paragrafen 5-4 tot en met 5-5 aan de orde. Eerst zal evenwel in paragraaf 5-2 uiteen worden gezet hoe de pijler is georganiseerd.

5-2 organisatie pijler

De pijler wonen kent een aantal overlegstructuren tussen het programmabureau en partners als corporaties, de gemeente en het rijk. Voor de pijler wonen zijn er twee structurele overleggen waarin de corporaties deelnemen, te weten het 'overleg bestuurlijke heisessie corporaties NPRZ' en het corporatieoverleg. Daarnaast vinden er overleggen plaats met het rijk en tussen programmabureau en gemeente.

De vier woningcorporaties op Zuid, te weten Havensteder, Vestia, Woonbron en Woonstad Rotterdam, zijn van groot belang voor het realiseren van de inspanningen binnen de pijler wonen. Niet alleen is een deel van de woningvoorraad op Zuid in het bezit van deze vier corporaties, ook bij het ontwikkelen van aantrekkelijke woonmilieus spelen de corporaties een belangrijke rol. Daarnaast is het rijk als partner van belang, zowel in financiële zin als op het gebied van wet- en regelgeving. De overlegstructuren met corporaties, gemeente en rijk komen hieronder aan de orde.

¹⁰⁵ Programmabureau NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012.

¹⁰⁶ Interview programmabureau, 5 januari 2016.

¹⁰⁷ Programmabureau NPRZ, 'Ruimtelijk perspectief Rotterdam Zuid- uitwerking pijler wonen NPRZ', april 2014.

¹⁰⁸ Interview directeur programmabureau NPRZ, 5 januari 2016.

¹⁰⁹ Onderwerpen als verkeer en vervoer vormen ook onderdeel van de pijler wonen, maar zijn niet door de rekenkamer zijn onderzocht.

corporaties

Om de samenwerking tussen de corporaties te borgen, is er een bestuurlijk corporatieoverleg ('bestuurlijke heisessie corporaties NPRZ') en een ambtelijk corporatieoverleg opgericht. In de 'bestuurlijke heisessie corporaties NPRZ' van de vier corporaties zitten de bestuurders van de vier woningcorporaties en de directeur van het programmabureau NPRZ. Dit overleg vindt eens in de drie tot vier maanden plaats.

Momenteel wordt dit overleg door de bestuursvoorzitter van de woningcorporatie Woonstad voorgezeten. Zij is tevens namens de corporaties lid van het bestuur van het NPRZ. De vertegenwoordiging van de corporaties in het bestuur NPRZ rouleert. Zo was de bestuurder van Havensteder voorheen de vertegenwoordiger namens de corporaties in het dagelijks bestuur.

Het ambtelijk corporatieoverleg ('het corporatieoverleg') is eens per drie maanden. De directeurs van de vier corporaties en een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam nemen hieraan deel.¹¹⁰ Het corporatieoverleg is een voorbereiding op de 'bestuurlijke heisessie van de corporaties NPRZ' en op het NPRZ- bestuur. Een medewerker van het programmabureau NPRZ neemt tevens deel aan het overleg. Het overleg wordt net als bij de 'bestuurlijke heisessie corporaties NPRZ' voorgezeten door de bestuurder van Woonstad Rotterdam.

gemeente

in het kader van de pijler wonen wordt er daarnaast regulier overleg gevoerd tussen het programmabureau en de contactpersoon van de gemeente (van het cluster SO).

rijk

Verder is er regulier overleg tussen het programmabureau NPRZ en het rijk, overigens niet specifiek in het kader van de pijler wonen, maar in het kader van alle drie pijlers. Daarnaast zijn er diverse andere (ad hoc) overleggen tussen rijk en programmabureau, waarbij de pijler wonen aan de orde komt.

5-3 resultaten en inspanningen

5-3-1 vooraf

In het uitvoeringsplan 2012-2014 zijn voor deze periode acht aandachtsgebieden geformuleerd, waarop inspanningen gepleegd moeten worden:

- blijvende focus op handhaving;
- versterken van het beheer van de particuliere woningvoorraad;
- stimulans van de verbetering van de particuliere woningvoorraad;
- realisatie van nieuwbouwwoningen;
- vergroening van de stadswijken;
- verbetering van de bereikbaarheid van Zuid;
- wijkeconomie;
- meer controles bij inschrijving GBA.

Voor het programmabureau NPRZ zijn het aanpakken van de 35.000 woningen en handhaving de twee belangrijkste thema's, waar de bovenstaande acht thema's

¹¹⁰ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

gedeeltelijk binnen vallen.¹¹¹ Ook is in het uitvoeringsplan 2012-2014 aangegeven dat de periode 2012-2014 in het teken staat van het realiseren van de toen bestaande plannen voor investeringen in nieuwe woningen, het beter beheer van woningen, en meer handhaving.¹¹² De rekenkamer richt zich hier dan ook op de inspanningen en resultaten ten aanzien van de aanpak van 35.000 woningen en handhaving (de paragrafen 5-3-3 en 5-3-4). Voordat de geboekte resultaten uiteen worden gezet, wordt eerst in de volgende paragraaf (5-3-2) ingegaan op de overkoepelende doelen.

5-3-2 overkoepelende doelen en resultaten

Voor de lange termijn streeft het NPRZ naar een groter aandeel koopwoningen op Zuid. Deze ambitie is niet vertaald naar concrete doelstellingen voor de eerste uitvoeringsperiode.

Volgens het uitvoeringsplan 2012-2014 dienen op de lange termijn voor Zuid aantrekkelijke woonmilieus te zijn gecreëerd, waarmee sociale stijgers en middeninkomens worden vastgehouden op Zuid. Het streven is om de continue instroom van minder kansrijke mensen en de uitstroom van kansrijkere bewoners te stoppen en meer met elkaar in evenwicht te laten zijn.¹¹³

Voor de lange termijn heeft het NPRZ de volgende doelstellingen geformuleerd: "Percentage koopwoningen op Zuid in 2020 op Rotterdams gemiddelde: huidige 27% op Zuid naar 33% in 2020" en "Percentage koopwoningen van Zuid in 2030 op niveau van G4: van 27% nu naar 40% in 2030."¹¹⁴

Om dit langetermijndoel te bereiken richt het NPRZ zich op het realiseren van nieuwe aantrekkelijke woonmilieus.¹¹⁵ Onderdeel daarvan is het aanbrengen van differentiatie in de woningvoorraad.¹¹⁶ In Rotterdam Zuid staan vooral goedkope woningen. Hierdoor is Zuid een magneet voor mensen met weinig perspectief op een kansrijke toekomst. Het NPRZ heeft als doel geformuleerd om in twintig jaar 35.000 woningen op Zuid aan te pakken.

In het uitvoeringsprogramma 2012-2014 zijn geen gelijksoortige doelstellingen voor 2014 gesteld.

5-3-3 aanpakken woningen

De geplande verbetering van de woningvoorraad door de corporaties is niet volledig gerealiseerd. De mate van realisatie verschilt per verbetercategorie. Over 2013 en 2014 is wat betreft nieuwbouw 72% van de planning gerealiseerd, van de geplande transformaties 19% en van de geplande renovaties 75%. Wat betreft de verbetering van de particuliere woningen zijn de resultaten wisselend (wel een verbetering van basiskwaliteit, maar nauwelijks klushuizen

¹¹¹ In het hierna volgende deel wordt ingegaan op de voornaamste doelen uit beide perioden. Infrastructurele maatregelen hebben volgens het programmabureau thans minder aandacht omdat er geen rijksbudgetten beschikbaar zijn. Van de acht geformuleerde inspanningen worden de vergroening van de stadswijken en de verbetering bereikbaarheid op Zuid dan ook buiten beschouwing gelaten in dit hoofdstuk.

¹¹² NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012, p. 31. Daarnaast werd ook het ontwerpen van een langetermijnaanpak genoemd.

¹¹³ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012.

¹¹⁴ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012.

¹¹⁵ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012.

¹¹⁶ Interview directeur corporatie, 26 augustus 2015.

en samenvoegingen). De herstructurering van de 10.000 particuliere woningen is niet van de grond gekomen.

Op Zuid staan ongeveer 105.000 woningen waarvan de komende twintig jaar (vanaf 2012) 35.000 woningen verbeterd of vervangen moeten worden. 12.000 van deze 35.000 woningen zijn in het bezit van de vier corporaties op Zuid. 23.000 woningen op Zuid zijn in particulier bezit. Van dat particulier bezit moeten er 13.000 worden verbeterd. De overige 10.000 (particuliere) woningen moeten geherstructureerd¹¹⁷ worden. De verschillende categorieën worden hieronder besproken.

verbetering woningvoorraad corporaties

De corporaties gaan hun woningen zelf aanpakken door deze te renoveren of te slopen en te vervangen door nieuwbouw.¹¹⁸ In tabel 5-1 staat een overzicht van de planning en de realisatie van de projecten in 2013 en 2014.

tabel 5-1: planning en realisatie woningprojecten corporaties, 2013 en 2014

	planning 2013	realisatie 2013	planning 2014	realisatie 2014
nieuwbouw	449	307	54	57
transformatie	30	28	217	18
renovatie	1.137	563	748	854

bron: NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', tabel 19, p. 42.

Uit tabel 5-1 blijkt dat in de meeste gevallen de realisatie achterblijft op de planning en soms fors. Alleen in 2014 zijn er iets meer woningen gerenoveerd dan gepland, maar dit compenseert de achterstand van 2013 niet.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 is opgenomen dat er in de periode 2012-2014 in de zeven focuswijken in totaal 873 nieuwbouwwoningen moeten worden gerealiseerd. Van de 873 geplande woningen waren er eind 2014 330 gerealiseerd. Gedurende de periode 2012-2014 was al duidelijk dat de 500 woningen die door Vestia gebouwd zouden worden, vanwege de financiële problemen bij Vestia niet gerealiseerd zouden kunnen worden.¹¹⁹ Dit betreft grotendeels corporatiewoningen.¹²⁰

verbetering particuliere woningvoorraad

De beoogde versterking van de kwaliteit van het particulier bezit zou volgens het uitvoeringsplan 2012-2014 op twee wijzen moeten worden gerealiseerd: via de verbetering van het beheer van de particuliere voorraad en via de verbetering van de kwaliteit van de particuliere voorraad. De eerste wijze, de verbetering van het beheer, zou moeten worden gerealiseerd door een inzet op:

- Programma beheer particuliere woningvoorraad: in dit programma gaat het om de verbetering van de basiskwaliteit van woningen door een inzet op beheer en

¹¹⁷ Niet voor alle 10.000 woningen is sloop en nieuwbouw voorzien (vervanging), maar het gaat ook om kluswoningen en samenvoegen. Daarnaast gaat het om verdunning: er komen er minder terug op de betreffende locatie.

¹¹⁸ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

¹¹⁹ Door de sancties die Vestia zijn opgelegd naar aanleiding van de derivatenkwestie.

¹²⁰ Mail programmabureau NPRZ, 15 januari 2016.

duurzaam onderhoud. De inzet is om dit te bereiken via bijvoorbeeld subsidies, aanschrijvingen, samenvoegingen van woningen en kluswoningen.

- VvE 010: Dit is een organisatie die hulp biedt bij het beheer en onderhoud door kleine VvE's (verenigingen van eigenaren). Daarnaast gaat het om de promotie van meerjarige onderhoudssystemen.
- Het toepassen van de machtigingswet VvE's. Via deze procedure worden VvE's verplicht om actief onderhoud te plegen.¹²¹

De inspanningen in het kader van het verbeteren van particuliere woningen liepen volgens de verantwoording van het NPRZ eind 2014 op schema.¹²² Succesvolle activiteiten zijn volgens het NPRZ onder andere het verbeteren van de basiskwaliteit van de particuliere woningen. In totaal betrof het 3.169 woningen in de periode 2012-2014. Daarnaast is het project VvE 010 bij 403 VvE's gerealiseerd. Het inzetten van de machtigingswet is bij vier VvE's gebeurd, uit een selectie van achttien VvE's.

Naast het eerste spoor van de basisverbetering van de particuliere woningvoorraad bestaat het tweede spoor uit de grootschalige opgave in de particuliere voorraad. Dit behelst sloop nieuwbouw van particulier bezit, het samenvoegen van woningen en het uitbreiden van het aantal kluswoningen.

Getuige de verantwoording 2012-2014 liepen deze inspanningen niet geheel op schema.¹²³ Er was eind 2014 geen klushuis te koop binnen de NPRZ-wijken. Wel was één klushuis in voorbereiding. Het samenvoegen van particuliere woningen is volgens het programmabureau ook niet geheel gehaald.¹²⁴ Er zijn 28 woningen samengevoegd tot 17 woningen. Daarnaast was er door drie eigenaren subsidie aangevraagd om woningen samen te voegen.¹²⁵

herstructurering particuliere woningen

Voor de 10.000 particuliere woningen is een intensief programma noodzakelijk van sloop, nieuwbouw en samenvoeging. De insteek is om deze woningen stuk voor stuk te verwerven om op termijn een heel woonblok te kunnen slopen en te vervangen door nieuwbouw. Dit is een aanpak van de lange adem waarbij de corporaties een rol spelen. Hun mogelijke rol betreft niet alleen tijdelijke verhuur, maar ook verwerving en ontwikkeling. De opbrengst van deze aanpak zal echter nooit hoog genoeg zijn om alle gemaakte kosten voor aankoop, beheer, sloop en nieuwbouw te dekken.¹²⁶ Er is hier sprake van een zogenaamde 'onrendabele top' van € 1 miljard (€ 50 mln. per jaar). Het onderstaande kader gaat nader in op de benodigde € 1 miljard voor de aanpak van particuliere woningen op Zuid.

¹²¹ NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2012-2014', juni 2012.

¹²² NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014.

¹²³ De kleur oranje was toegekend aan deze activiteit. Oranje betekent volgens de legenda 'er zijn problemen in de uitvoering, maar er worden maatregelen getroffen die er voor zorgen dat de mijlpalen en/of de resultaten worden gehaald'.

¹²⁴ In de voortgangsrapportage was ook deze activiteit oranje gekleurd, hoewel er in het uitvoeringsplan 2012-2014 geen streefwaarden zijn opgenomen.

¹²⁵ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014.

¹²⁶ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

aanpak particuliere woningvoorraad Zuid: € 1 miljard nodig

Sinds de beginperiode van het NPRZ is het financiële vraagstuk van de grootschalige aanpak van de particuliere voorraad een onderwerp van gesprek geweest tussen rijk, gemeente en corporaties. Het gaat namelijk de investeringskracht van woningcorporaties en gemeente te boven. In de periode 2012-2014 is hier door het programmabureau op ingezet, onder meer door een lobby voor middelen vanuit de gemeente en richting het rijk.

De corporaties en de gemeente hebben in 2015 samen businesscases gemaakt voor veertien projecten uit de particuliere voorraad. Die businesscases onderbouwen de inschatting die eerder was gemaakt van de omvang van de onrendabele top van € 50 mln. euro per jaar.

Door het programmabureau is een financiële verdeelsleutel voorgesteld tussen rijk, corporaties en gemeente. Daarin zou de gemeente jaarlijks € 10 mln. euro beschikbaar stellen en de corporaties en het rijk elk € 20 mln. Vanuit de gemeente Rotterdam is in de begroting van 2015 € 10 mln. ter beschikking gesteld met de intentie deze bijdrage de komende jaren te continueren.¹²⁷

De corporaties zien de noodzaak van de aanpak van 10.000 (te slopen) particuliere woningen. Zij stellen echter nog geen financiële middelen voor de aanpak van deze woningen beschikbaar te hebben, wat volgens ambtelijke informatie ook zou blijken uit een financiële analyse.¹²⁸ De gemeente en NPRZ zijn in dezen afhankelijk van de goodwill van de corporaties. In de zomer 2015 heeft de gemeente met het rijk gekeken in hoeverre de bijdrage van de corporaties afdwingbaar is.¹²⁹

Recent is in het openbaar – via de media – tussen corporaties en programmabureau NPRZ discussie gevoerd over de corporatiebijdrage. Het programmabureau NPRZ zou deze volgens een artikel in het AD van 2 januari 2016 “desnoods afdwingen”. De bestuurders van de corporaties reageren via een ingezonden brief in het AD van 16 januari 2016. De corporaties zijn van mening dat niet zij en de huurders moeten opdraaien voor de onrendabele investering, maar de particuliere eigenaren en de financiers van de particuliere woningen. Die zouden er zelf ook baat bij hebben als hun onderpand meer waard is. Daarnaast wijzen de corporaties in de richting van de gemeente en het rijk, omdat zij de taak hebben een minimale kwaliteit van woon- en leefomgeving te waarborgen.

In het uitvoeringsprogramma 2012-2014 was als activiteit opgenomen de ontwikkeling van een financieringsmodel voor de woningopgave, met als een nadere uitwerking van een financieringssysteem voor de aanpak van de fysieke opgave van de 35.000 woningen. Hierover is in 2014 gerapporteerd dat het nog niet op schema lag, ondanks de korting op de verhuurdersheffing voor corporaties. Deze zou namelijk corporaties geld opleveren, als in het kader van NPRZ sociale huurwoningen zouden worden gesloopt, nieuw worden gebouwd of substantieel worden gerenoveerd. Dit levert de corporaties tot 2018 € 60 mln. extra investeringsruimte op.

Los van de onrendabele top op de aanpak van particuliere woningen, zijn er ook (andere) externe factoren die druk zetten op de ambitie om 35.000 woningen aan te pakken. In het groene kader hieronder zijn drie ontwikkelingen geschetst die van

¹²⁷ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2015', december 2015.

¹²⁸ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

¹²⁹ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

grote invloed zijn op de geplande inspanningen op het gebied van de verbetering van de 35.000 woningen.

externe invloeden op verbetering 35.000 woningen

Sinds de vaststelling van het uitvoeringsplan 2012-2014 heeft zich op het gebied van de pijler wonen een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat invloed heeft op de geplande inspanningen:

1. De sanering bij Vestia en de Spies-gelden voor Zuid.

Door de zogeheten derivatenproblematiek kon Vestia de geplande investeringen in woningen voor de periode 2012-2014 niet uitvoeren. Als gevolg hiervan keerde toenmalig minister Spies eenmalig € 30 mln. uit ten behoeve van Rotterdam Zuid, teneinde een aantal Vestia-projecten weer vlot te trekken (de zogeheten Spies-gelden).

2. Korting op de verhuurdersheffing.

Landelijk is een verhuurdersheffing ingevoerd. Er is door een lobby van de gemeente en het NPRZ in Den Haag bereikt dat er voor Rotterdam-Zuid een korting geldt op de landelijke verhuurdersheffing voor corporaties. Hierdoor kon bijvoorbeeld Vestia de eigen aanpak van 12.000 woningen weer financieren.

3. De nieuwe Woningwet.

De doorwerking van de nieuwe Woningwet op de aanpak in Rotterdam-Zuid is van groot belang. De inzet is om op Zuid toekomstbestendige woningen te bouwen en van zodanige kwaliteit dat ze in de vrije sector kunnen worden verhuurd of verkocht. Door de nieuwe Woningwet zijn de mogelijkheden voor corporaties om (niet daeb)-woningen in het middeldure en dure segment te bouwen algemeen genomen strikter geworden. Ze mogen in herstructureringsgebieden echter nog steeds middeldure en dure huur- en koopwoningen realiseren, indien er geen marktpartijen kunnen worden gevonden voor de opgave. Hiervoor dient de gemeente een markttoets uit te voeren. In Rotterdam Zuid zijn deze projecten verliesgevend en daarom is er in grote delen van het gebied geen belangstelling van marktpartijen. Vooral Woonstad loopt tegen deze beperking aan. Woonstad heeft de komende jaren namelijk nog veel nieuwbouw in de koopsector geprogrammeerd. Nu moet er echter eerst een wettelijke markttoets plaatsvinden, voordat Woonstad zelf mag gaan bouwen. Hoewel de projecten voor de markt (toch) niet rendabel zullen zijn, werkt de markttoets volgens Woonstad hierbij wel vertragend.

5-3-4 handhaving

Wat betreft handhaving zijn in de periode 2012-2014 diverse resultaten geboekt, zoals wettelijke aanpassingen om huisjesmelkers aan te pakken en ten aanzien van huisvestingsvergunningen. Ook vinden controles op bewoning, illegaal gebruik etc. plaats.

In het uitvoeringsplan 2012-2014 staat dat het vastgoed in de zeven focuswijken op 'heel' en 'veilig' moeten worden gecontroleerd. Ieder huishouden moet een veilige woning hebben zonder gebreken. Om dit te realiseren dient onder meer met hulp van het rijk regelgeving tegen huisjesmelkers te worden ontwikkeld. In de periode 2012-2014 verliep dit volgens voortgangsrapportage 2014 volgens planning. Er is extra wetgeving gekomen voor een betere aanpak van huisjesmelkers, in de vorm van de nieuwe huisvestingswet.¹³⁰

¹³⁰ NPRZ, 'Voortgangsrapportage 2014', oktober 2014.

Een andere inspanning betreft een vergrote inzet van “handhaving pand en persoon”. Daaronder vallen bijvoorbeeld klachtenbehandeling, handhaven op en beëindigen van illegale verblijfsinrichtingen, illegale bouw en leegstand. De activiteiten op dit gebied lagen volgens de voortgangsrapportages van het NPRZ op schema. Vanaf 2014 is er geborgd dat er 100% opvolging van de signalen in het NPRZ-gebied plaatsvindt.

Een derde inzet is de 100% controle bij particuliere eigenaren en huurders van corporaties in de Children’s zones. Met deze inschrijvingscontrole wordt bewerkstelligd dat personen die ingeschreven staan, ook daadwerkelijk wonen op dat adres. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruik te maken van een verhuurdersverklaring. In totaal zijn er in de periode 2012 tot en met mei 2014 in totaal 141 controles uitgevoerd.

Een vierde inspanning is het gebruik van de zogenoemde Rotterdamwet, ofwel de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.¹³¹ In 2014 is de werkingsduur van deze wet verlengd. Daarnaast is de gebiedsaanwijzing in het kader van de Rotterdamwet in de periode 2012-2014 uitgebreid. De wet is verder aangepast, waardoor in een aantal aangewezen gebieden in bepaalde wijken bepaalde doelgroepen voorrang kunnen krijgen bij de instroom.¹³² Ten tijde van de verantwoording in 2014 hadden in vijf van de zestien wijken op Zuid nieuwe bewoners een huisvestingsvergunning nodig om een woning te kunnen huren.

Ten slotte wordt geprobeerd eigenaren van panden met achterstallig onderhoud harder aan te pakken. Vroeger kon dit alleen op pandniveau, maar op grond van de nieuwe huisvestingswet kan dit nu ook op het niveau van de pandeigenaar. De gemeente heeft op grond van de Huisvestingswet de mogelijkheid om het beheer van de panden over te nemen, nadat het traject van aanschrijving etc. is doorlopen.¹³³

5-4 betrokkenheid gemeente

5-4-1 vooraf

In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op hoe de NPRZ-doelen op het gebied van de pijler wonen zijn ingebed in de gemeentelijke (ruimtelijke) programma’s. In paragraaf 5-4-3 komt aan bod welke inzet de gemeente tot op heden heeft geleverd ten behoeve van de uitvoering van de activiteiten in de pijler wonen.

5-4-2 weerslag in gemeentelijke beleidsprogramma’s

De gemeente heeft uitgebreid aandacht voor de fysieke problematiek in Zuid in de nieuwste versie van de woonvisie, het collegeprogramma en een specifiek programma voor het verbeteren van de particuliere woningvoorraad. Hiermee heeft de gemeente haar betrokkenheid bij de pijler wonen van het NPRZ in haar beleid in grote mate geborgd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de pijler wonen is ingebed in gemeentelijke (ruimtelijke) programma’s. Voor de pijler wonen zijn daarbij de

¹³¹ Een wet die mogelijkheden biedt om de leefbaarheid in stedelijke gebieden met een opeenstapeling van problemen te verbeteren.

¹³² Interview medewerker programmabureau.

¹³³ Interview medewerker programmabureau.

woonvisies en de collegeprogramma's het belangrijkste. Naast deze twee programma's wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan een speciaal voor Zuid ontwikkeld uitvoeringsprogramma voor de particuliere woningvoorraad.

woonvisie 'Rotterdam – koers naar 2030 aanpak tot 2020'¹³⁴

In 2003 is een woonvisie vastgesteld voor de periode tot 2017 en in 2007 is de woonvisie nog herijkt voor de periode 2007-2010. In 2010 is voor de langere termijn (tot 2030) de (fysieke) Stadsvisie vastgesteld. Omdat het NPRZ van later datum is dan deze visies, is het logisch dat de problematiek op Zuid niet als zelfstandige grootschalige problematiek is opgenomen in die eerdere visies.

De nieuwe woonvisie 'Rotterdam – koers naar 2030 aanpak tot 2020' is op het moment van schrijven (januari 2016) naar de raad gestuurd. In de woonvisie is een drietal hoofdpogaven geformuleerd:

- 1 meer aantrekkelijke woonmilieus;
- 2 zorgen voor woningkwaliteit met toekomstwaarde;
- 3 de basis op orde houden.

Onder de eerstgenoemde hoofdpogave stelt de wethouder dat het NPRZ de grootste uitdaging vormt, waarbij expliciet de zeven focuswijken worden genoemd. (Feijenoord, Afrikaanderwijk, Carnisse, Oud-Charlois, Hillesluis, Tarwewijk en Bloemhof). Ook wordt het belang van de pijler wonen benadrukt: door het creëren van aantrekkelijke woonmilieus kunnen de bewoners die het sociaal-economisch beter krijgen, behouden worden voor de stad en voor Zuid. De inzet op de aantrekkelijke woonmilieus zal volgens de visie leiden tot meer middeldure en dure woningen en minder kwalitatief slechte, goedkope woningen.¹³⁵

In de visie wordt verder gesteld dat de uitvoering van het NPRZ een grote operatie is, waar de gemeente samen met de partners als rijk en corporaties voor staat, en waarvan de contouren van de fysieke aanpak duidelijk zijn. De financiering van de aanpak vormt nog een cruciaal knelpunt.¹³⁶ De gemeente mikt daarbij op private investeerders of corporaties van elders. Daarnaast wordt gekeken naar een eventuele verruiming van de mogelijkheden voor corporaties, zodat zij op Zuid ook middeldure woningen kunnen bouwen.¹³⁷

Omdat de investeringsopgave van de aanpak van de particuliere woningvoorraad op Zuid voor Rotterdamse corporaties in relatieve en absolute zin groot is en de verkoopopbrengsten beperkt zullen zijn, acht het college "extra inzet en financiering van het rijk en/of de Europese Unie nodig vanwege de grootte van de opgave."¹³⁸ Volgens het college ligt er voor de periode 2014-2018 een totale investeringsopgave van € 1,3 miljard:¹³⁹

- verbetering corporatievoorraad € 400 mln.
- gebiedsontwikkeling Hart van Zuid

¹³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015.

¹³⁵ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015, p. 14.

¹³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015, p. 18.

¹³⁷ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015, p. 24.

¹³⁸ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015, p. 21.

¹³⁹ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, aanpak tot 2020', concept 30 juni 2015, p. 24.

(waarvan € 100 mln. gemeentelijke bijdrage)	€ 300 mln.
• gebiedsontwikkeling Stadionpark (waarvan € 100 mln. gemeentelijke bijdrage)	€ 400 mln.
• private investeringen woningbouw	€ 175 mln.
• private investeringen werklocaties	€ 25 mln.
• verbetering particuliere voorraad	€ 15 mln.

collegeprogramma's

CWP-2010-2014

Ondanks het feit dat bij het schrijven van het collegeprogramma 2010-2014 het NPRZ nog niet bestond, was er in het collegeprogramma wel een specifiek target voor Zuid opgenomen, namelijk op het gebied van selectieve migratie. De inzet was het behouden van gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens op Zuid.

'#Kendoe, Collegeprogramma 2014-2018'

In het 'Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018 #Kendoe' geeft het college aan onverminderd verder te willen met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid in samenwerking met het rijk en de partners. Voor wat betreft de pijler wonen stelt het college door te willen gaan met de aanpak van het achterstallig onderhoud in de particuliere woningvoorraad en te willen investeren in de ontwikkeling van het Hart van Zuid en het Stadionpark.¹⁴⁰ Daarnaast wil het college "samen met de corporaties zorgen voor een vlotte uitvoering van alle projecten."¹⁴¹

'Steigers op Zuid'

'Steigers op Zuid' is een uitvoeringsprogramma voor de particuliere woningvoorraad op Zuid en geeft invulling aan de versterking en het beheer van onderhoud.¹⁴² In het coalitieakkoord 2014-2018 'Volle kracht vooruit' en in het collegeprogramma '#Kendoe' is de ambitie geformuleerd om de aanpak van achterstallig onderhoud in de periode 2014-2018 voort te zetten. 'Steigers op Zuid' geeft invulling aan de versterking van het beheer en onderhoud van 13.000 particuliere woningen. Het betreft woningvoorraad die behouden blijft, maar nog niet voldoet aan de eisen die gesteld worden aan de basiskwaliteit.

5-4-3 inzet capaciteit gemeente

De gemeente zet zich op vele en verschillende manieren aantoonbaar in voor de pijler wonen, onder meer door actief deel te nemen aan overleggen, capaciteit vrij te maken, lobby's richting het rijk te voeren, convenanten met corporaties te sluiten en speciaal voor Zuid uitvoeringsprogramma's op te stellen. Niettemin zijn er af en toe meningsverschillen, waar het programmabureau een bemiddelende rol kan spelen. In het geval van de discussie over bijdrage van de corporaties aan de aanpak van particuliere woningen, speelt het programmabureau deze rol nadrukkelijk niet.

Door de gemeente is op verschillende manieren ambtelijke capaciteit ingezet ten behoeve van de pijler wonen van het NPRZ. Onderstaand staan verschillende manieren waarop de gemeente invulling geeft aan haar rol in deze pijler, opgesomd:

¹⁴⁰ Dit was geen onderdeel van het uitvoeringsplan 2012-2014.

¹⁴¹ Gemeente Rotterdam, '#Kendoe, Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018', september 2015, pagina 10.

¹⁴² Gemeente Rotterdam, 'Steigers op Zuid, uitvoeringsprogramma particuliere woningvoorraad 2015-2018', mei 2015.

- Deelname aan het corporatieoverleg.
- Bij het cluster SO (Stadsontwikkeling) zorgt een programmamanager voor de doorvertaling en verbinding tussen het NPRZ en de gemeentelijke organisatie. Deze programmamanager draagt ook zorg voor de coördinatie en afstemming tussen de wethouder, het cluster, het programmabureau en de woningcorporaties.
- De ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma 'Steigers op Zuid' (zie paragraaf 5-4-2).
- Diverse andere overleggen. Een voorbeeld is het overleg eens per zes weken om de oorspronkelijke opgaven van Vestia weer vlot te trekken.¹⁴³
- De inzet van de gemeente bestaat verder uit menskracht en inzet van middelen, zoals bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de veertien businesscases voor particuliere woningen.
- Vanuit het cluster SO worden elk jaar projecten voor Zuid opgestart en wordt extra inzet vrijgemaakt voor NPRZ-activiteiten. In menskracht en voor het inhuren van expertise wordt budget vrijgemaakt binnen het cluster.¹⁴⁴
- De gemeente maakt afspraken met de corporaties in convenanten. Hierin wordt opgenomen wat de gemeente en de corporaties wederzijds van elkaar kunnen verwachten. De NPRZ-doelstellingen hebben expliciet een plaats binnen deze gemaakte afspraken. De convenanten met de woningcorporaties komen tot stand in overleg met de corporaties en worden uiteindelijk ondertekend door gemeente en corporaties (met elke corporatie een apart convenant). In de convenanten met de vier corporaties op Zuid wordt specifiek aandacht besteed aan de doelstellingen in het kader van het NPRZ. Over de convenanten wordt gerapporteerd aan de gemeente. Ieder kwartaal is er een beleidsoverleg met de gemeente waarin de afspraken worden nagelopen. Daarnaast is er een midtermreview waarin afspraken eventueel herijkt kunnen worden.
- Ook zet de gemeente zich in voor lobby's richting het rijk voor het aanpassen van wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Rotterdamwet. Een ander voorbeeld is de korting op de verhuurdersheffing (zie hierover ook paragraaf 5-3-3).

Uit verschillende gesprekken met partners in het NPRZ is het beeld naar voren gekomen dat de corporaties over het algemeen tevreden zijn over de rol van de gemeente en het programmabureau. Niettemin zijn er af en toe onduidelijkheden of fricties. Een enkele keer zijn er substantiële meningsverschillen, die bovendien tamelijk scherp op de snede worden gevoerd. Zo is er tussen corporaties en het programmabureau – die daarin wordt gesteund door de gemeente – discussie over de financiering van de te vervangen particuliere woningen. Rond het dekken van de onrendabele top bij de 10.000 te slopen particuliere woningen bestaan grote meningsverschillen die recent tussen het programmabureau en de corporaties in de media zijn uitgevent. Zoals reeds in paragraaf 5-3-3 aangegeven, willen de corporaties vooralsnog geen bijdrage aan deze onrendabele top leveren, omdat het hun financiële spankracht te boven gaat. Bovendien achten zij het ook niet hun primaire taak om te investeren in particuliere woningen. Van de kant van het programmabureau wordt verondersteld dat corporaties wel de middelen hebben en bovendien zou de nieuwe Woningwet corporaties wel degelijk in staat stellen te investeren in particulier vastgoed.¹⁴⁵

¹⁴³ Als gevolg van de derivatenproblematiek zijn in 2013 projecten van Vestia stilgelegd.

¹⁴⁴ Interview ambtenaar, 10 juli 2015.

¹⁴⁵ Interview programmabureau, 5 januari 2016.

rol programmabureau

De discussie rondom de bijdrage van corporaties aan de particuliere voorraad wordt door het programmabureau tamelijk scherp gevoerd. Dit wordt ook zo beleefd door sommige corporatiedirecteuren, die de discussie als 'hard' betitelen, de stijl als 'niet altijd even productief' of 'onprettig' en zich soms als 'tegenstander benaderd voelen in plaats van als medestander'. Aan de andere kant is er ook veel waardering geuit voor de wijze waarop het programmabureau zijn rol vervult, zoals de manier waarop zaken 'scherp' en 'duidelijk' worden gemaakt, de 'vasthoudendheid en volhardendheid' van het programmabureau en de wijze waarop mensen worden aangesproken als zij hun afspraken niet nakomen. Ook is gewezen op de noodzakelijke rol van het programmabureau om van het NPRZ, dat is georganiseerd aan de hand van verschillende pijlers, daadwerkelijk een integraal programma te maken. Dit alles wordt gezien als noodzakelijk voor een succesvol programma.¹⁴⁶

Een voorbeeld van onduidelijkheid over elkaars plannen betreft verschillende businesscases die corporaties samen met de gemeente voor Zuid hebben uitgewerkt. Volgens een van de corporaties wilde de gemeente op een gegeven moment in de betreffende gebieden nog huizen verkopen. Wanneer de businesscases tot uitvoering zouden komen, moeten die woningen weer onteigend worden, met als gevolg dat de business cases duurder worden. De corporatie en de gemeente hebben hierover contact gehad, waarna de gemeente naging of er inderdaad plannen waren om eigen woningen te verkopen. Dit bleek uiteindelijk een misvatting. Om verdere eventuele zorgen weg te nemen, heeft de gemeente daarop zekerheidshalve een scan op het huizenbezit op Zuid uitgevoerd. Hiermee zou voorkomen moeten worden dat woningen worden verkocht, die vervolgens weer moeten worden aangekocht.¹⁴⁷

Een voorbeeld van een frictie betreft wijkconciërges. Een corporatie had met de gemeente afgesproken wijkconciërges in te zetten voor de aanpak van een wijk. Deze conciërges zouden voor de helft door de corporatie gefinancierd worden en voor de helft door de gemeente. Deze afspraak was vastgelegd in een samenwerkingsconvenant voor 2015 en 2016. De gemeente betaalde echter niet, omdat er geen budget meer beschikbaar zou zijn. De corporatie heeft toen het programmabureau ter bemiddeling ingeschakeld, met als gevolg dat alsnog het budget beschikbaar werd gesteld.¹⁴⁸

5-5 betrokkenheid corporaties

De betrokkenheid van de corporaties op Zuid uit zich behalve het realiseren van de verbetering van de eigen corporatievoorraad, op verschillende gebieden. Zij trekken op heel veel gebieden gezamenlijk op. Gezamenlijke visies, jaarverslagen en handelingsperspectieven zijn daar voorbeelden van. Niettemin wensen zij niet financieel bij te dragen aan het vervangen van 10.000 particuliere woningen.

De betrokkenheid vanuit de corporaties bij de pijler wonen manifesteert zich, behalve het realiseren van de verbetering van de eigen corporatievoorraad, op tal van

¹⁴⁶ Interviews directeuren corporaties.

¹⁴⁷ Telefoongesprek ambtenaar, 14 januari 2016.

¹⁴⁸ Interview directeur woningcorporatie, 9 november 2015.

manieren. Ten eerste door de overlegstructuur en vertegenwoordigingsstructuur die is opgezet in het kader van het NPRZ in de vorm van het in paragraaf 5-2 genoemde corporatieoverleg en de 'bestuurlijke heisessie corporaties NPRZ'. De corporaties op Zuid trekken gezamenlijk op in de aanpak in het kader van de pijler wonen via een vertegenwoordiger uit de corporaties in het bestuur van het NPRZ. De vertegenwoordiging vanuit de corporaties verloopt naar tevredenheid van de andere corporaties.¹⁴⁹

De overleggen waarin de corporaties participeren vinden periodiek plaats, zoals al bleek uit paragraaf 5-2. De deelnemers aan de overleggen hebben allen een belangrijke functie binnen de corporaties, zoals bestuurder of directeur. Daarnaast hebben de overleggen een hoge opkomst van deze deelnemers, zo blijkt uit de verslagen.

Ten tweede blijkt de betrokkenheid uit het aantal producten dat door de corporaties in het kader van de pijler wonen is ontwikkeld. De samenwerking in het corporatieoverleg heeft vorm gekregen in tal van documenten, zoals de tekst van de uitvoeringsprogramma's en de teksten van de voortgangsrapportages van de pijler wonen, die in gezamenlijke schrijfteams tot stand kwamen. Daarnaast maken de corporaties gezamenlijk een jaarverslag voor de activiteiten op Zuid, is er een gezamenlijke ruimtelijke visie¹⁵⁰ "Zuid wil vooruit" ontwikkeld en hebben de corporaties het voortouw genomen om samen met de gemeente en programmabureau om voor elke wijk op Zuid een handelingsperspectief te maken, met daarin de (fysieke) kansen en uitdagingen. De handelingsperspectieven vormen de basis voor investeringen in de wijken op Zuid.¹⁵¹ Daarnaast hebben de corporaties samen met de gemeente veertien businesscases ontwikkeld voor de vervanging van de 10.000 particuliere woningen.

De betrokkenheid van de corporaties is evenwel niet onbegrensd. Ondanks dat de corporaties mee hebben geschreven aan de business cases voor de vervanging van 10.000 particuliere woningen, en de noodzaak daartoe hebben onderschreven bij de ondertekening van het NPRZ, zijn zij niet bereid hier financieel aan bij te dragen. Zoals hiervoor is aangegeven, achten zij dat niet hun taak, nog los van het feit dat zij zeggen daarvoor niet de financiële ruimte te hebben.

5-6 betrokkenheid rijk

Als een van de medeondertekenaars van het NPRZ heeft het rijk via wet- en regelgeving en door het beschikbaar stellen van middelen bijgedragen aan Rotterdam Zuid. Een aantal van deze wijzigingen werd na actieve lobby vanuit het NPRZ en de gemeente gerealiseerd.

Het rijk heeft aan de pijler wonen een bijdrage geleverd waar het gaat om wet- en regelgeving en via de inzet van middelen.

wet- en regelgeving

Zoals eerder aangegeven, is de duur van de Rotterdamwet verlengd, waardoor via de verplichting van een huisvestingsvergunning voor nieuwe huurders de instroom van

¹⁴⁹ Interviews directeuren woningcorporaties.

¹⁵⁰ Havensteder, Vestia, Woonbron, Woonstad Rotterdam, 'Zuid wil vooruit, visie van de corporaties'.

¹⁵¹ Interview directeur woningcorporatie, 10 november 2015.

inwoners in bepaalde wijken kan worden beïnvloed. Ook heeft het rijk via een uitzondering in de wetgeving het mogelijk gemaakt dat er een korting is op de verhuurdersheffing voor de corporaties op Zuid, mits er in de kwaliteit van de woningvoorraad wordt geïnvesteerd (zie ook de groene tekstkaders in paragraaf 5-3-3). Aan deze uitzondering is wel een gezamenlijke lobby van de gemeente Rotterdam en het NPRZ bij het rijk voorafgegaan.

Tegelijkertijd heeft het rijk ook handelingen verricht, die voor de pijler wonen minder gunstig uitpakken. Zo is per 1 juli 2015 de wet Herziening toegelaten instellingen volkshuisvesting van kracht. Uitgangspunt is dat corporaties teruggaan naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en van bepaald maatschappelijk vastgoed en het uitvoeren van beperkte leefbaarheidstaken. Dit zijn 'Diensten van Algemeen Economisch Belang' (DAEB). Ook mogen corporaties in principe geen nieuwe niet-DAEB activiteiten starten, waaronder koopwoningen en vrije sector huurwoningen. Deze moeten aan de markt over worden gelaten.

Na een lobby vanuit het programmabureau en de gemeente Rotterdam is er een uitzondering gemaakt. De corporaties mogen wel niet-DAEB woningen bouwen, als de gemeente in de woonvisie dergelijke woningen wenselijk acht en de markttoets uitwijst dat andere partijen de beoogde investeringen niet willen doen. In de nieuwe woonvisie heeft de gemeente Rotterdam inderdaad opgenomen dat op Zuid niet-DEAB-woningen wenselijk zijn.

inzet van middelen

De toenmalig minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2012 € 30 mln. ter beschikking gesteld om sloop- en nieuwbouwprojecten weer op gang te brengen die door de problemen bij de woningcorporatie Vestia stil waren komen te liggen.

Daarnaast draagt het rijk bij aan het programmabureau via detachering van een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

documentanalyse

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Dit betreft bijvoorbeeld:

- uitvoeringsplannen NPRZ;
- voortgangsberichten en voortgangsrapportages NPRZ;
- beleidsdocumenten gemeente Rotterdam;
- beleidsdocumenten onderwijspartners;
- beleidsdocumenten woningcorporaties;
- notulen van overleggen.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer met verschillende personen gesproken. In totaal zijn 22 personen geïnterviewd dan wel geraadpleegd. Gesproken is met:

- de directeur NPRZ;
- vier medewerkers van het programmabureau NPRZ;
- zes ambtenaren van de gemeente Rotterdam (clusters BSD, MO, W&I, SO);
- zes vertegenwoordigers van de onderwijspartners;
- vier vertegenwoordigers van de woningcorporaties;
- een vertegenwoordiger van IkZitopZuid.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 24 juli 2014 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Door verzoekonderzoeken van de raad en het afwachten van de voortgangsrapportages over 2014 en 2015, heeft de uitvoering van het onderzoek relatief lang geduurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen, die op 3 februari 2016 voor ambtelijk wederhoor is voorgelegd aan de directeur NPRZ en de gemeentesecretaris. Op 22 februari 2016 ontving de rekenkamer een gezamenlijke reactie van de gemeente en het programmabureau. Op verzoek van het programmabureau heeft de rekenkamer op onderdelen aanvullende informatie verschaft, waarna de rekenkamer op 4 maart 2016 een aanvulling op de ambtelijke reactie ontving.

Na verwerking van de ambtelijke reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 14 maart 2016 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W en het bestuur van het NPRZ. De op 13 april 2016 ontvangen reacties en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het definitieve rapport. Het definitieve rapport is door toezending aan de gemeenteraad openbaar geworden.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van 6 jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie

Rogier Bos

- Rene Castelijm

- Jan van der Ploeg

- Techniekbeeldbank.nu

basisontwerp

DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave

Rekenkamer Rotterdam

april 2016

ISBN/EAN

978-90-76655-90-1