



# NPR



# Nationaal Programma Rotterdam Zuid

## Sturing en Samenwerking

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Master Publiek Management

Laila Fkiri  
Studentnummer: 320143

Begeleidend docent  
Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Tweede lezer  
Dr. P.K. Marks

Stagebegeleider programmabureau NPRZ  
Dhr. M. de Mooij

Augustus 2012

*“Ga op zoek naar kennis, al moet je naar China”*

(Bron: Oud Arabisch gezegde)

# Samenvatting

## Aanleiding

Rotterdam Zuid staat voor een grote opgave. Dit gebied staat bekend om de cumulatie van sociaal-economische problematiek en achterstanden op gebieden als onderwijs, werk en wonen. Met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid zijn de gemeente Rotterdam en partners uit de sectoren overheid, onderwijs, bedrijfsleven, woningcorporaties, zorg en inwoners een samenwerkingsverband aangegaan voor een periode van 20 jaar tot 2030. Rotterdam Zuid moet een sprong maken naar het niveau van de vier grote steden in Nederland. Eerder hebben verschillende initiatieven in Zuid onvoldoende resultaten geboekt in de aanpak van de problematiek in Zuid, met het Pact op Zuid als bekendste voorbeeld. Het programmabureau NPRZ is opgezet om sturing te geven aan de samenwerking met de verschillende partners om gezamenlijk de doelen te realiseren. Hoe kan het programmabureau de sturing het best vormgeven om de samenwerking tussen de partners zoveel mogelijk te bevorderen ten einde de gewenste resultaten en verbeteringen te bereiken in Rotterdam Zuid, met de lessen uit het verleden in het achterhoofd?

## Onderzoeksopzet

De aanleiding van dit onderzoek heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

*Op welke wijze wordt door het programmabureau 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid' sturing gegeven aan de samenwerking met de betrokken partijen, teneinde de totstandkoming van Kwaliteitsprong Zuid, hoe verhoudt deze sturingsstrategie zich tot de samenwerking met de partners en welke risico's en kansen kunnen op basis daarvan worden geïdentificeerd en gemanaged?*

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een omvangrijke literatuurstudie om Rotterdam Zuid als ook de eerdere stadsvernieuwingsoperaties te schetsen. Een groot deel van het empirisch onderzoek is tot stand gekomen door middel van interviews met de 15 respondenten. De respondenten zijn geselecteerd op onder meer zitting in het partneroverleg en/of het dagelijks bestuur uit verschillende sectoren en die het meest in contact staan met het programmabureau. De kernconcepten van het theoretisch kader hebben de input gevormd voor de topiclijst. De kritische factoren zijn hierbij essentieel. De onderwerpen op de topiclijst hebben betrekking op de persoonlijke visie op Rotterdam Zuid, het Pact op Zuid, het NPRZ en de rol van het programmabureau in het bijzonder, als ook de beleving van de samenwerking tot nu toe. Ook de eigen waarnemingen en observatie tijdens de stageperiode bij het programmabureau vanaf februari 2012 tot en met juli 2012 zijn meegenomen in het onderzoek.

## Resultaten

In de theorie zijn drie verschillende sturingsvisies behandeld, hiërarchische sturing, New Public Management sturing en netwerksturing. Kijkend naar de invulling van de sturingsrol door het programmabureau kan worden onderscheiden dat alhoewel elementen van New Public Management sturing terugkomen in de werkwijze met een DIN/M-analyse in het opgestelde uitvoeringsplan, toch de netwerksturing de meest dominante sturingswijze is. De sturing richt zich in het bijzonder op structurering van de relaties en de gemeenschappelijke beeldvorming. De programmadirecteur, die in de afgelopen periode voornamelijk als procesmanager heeft opgetreden, beschrijft de taken van het programmabureau als volgt: zorgen dat de doelen van het programma bekend zijn bij alle partners, vertaald in stappen in de tijd voor 20 jaar, en daarin gezamenlijk overeenstemming te vinden. De sturingsrol van het programmabureau en de samenwerking binnen het NPRZ zijn beoordeeld door middel van een negental kritische factoren, onder te verdelen in

context, proces van samenwerking en beleidsinhoud. Deze factoren zijn bepalend voor de totstandkoming van succesvolle samenwerking. Hieruit zijn een aantal aandachtspunten en succespunten naar voren gekomen. Belangrijkste aandachtspunten is de interne afstemming en de samenwerking met de meest geschikte partner. De naar de mening van de partners onvoldoende verwerking van commentaar en kritiek in het uiteindelijke uitvoeringsplan en het gebrek aan voldoende communicatie tussen de verschillende overlegtafels. Ook de vraag in hoeverre een partner in staat is om de achterban aan zich te binden en te vertegenwoordigen is een belangrijk aandachtspunt. Ook voldoende succespunten zijn te herkennen. Dit zijn onder meer het draagvlak voor en het vertrouwen in het NPRZ en de aanwezigheid van uitvoeringsgerichte afspraken in het uitvoeringsplan. Alle partners hebben zich gecommitteerd aan het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en onderstrepen het belang van samenwerking over een langere periode om vorderingen te kunnen boeken. Naast de kritische factoren kunnen ook externe randvoorwaarden invloed hebben op de mate van succesvolle samenwerking, buiten de macht van het programmabureau om. In het onderzoek zijn de volgende interveniërende variabelen onderscheiden, de economische crisis, de gemeentelijke bezuinigingen, de financiële opgaven van de woningcorporaties en de politieke instabiliteit.

## Conclusie & Aanbevelingen

De sturingswijze gehanteerd door het programmabureau in de samenwerking met de betrokken partijen binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid heeft de meeste affiniteit met de netwerksturing. Dit past binnen de trend in de huidige samenleving en het openbaar bestuur waar netwerksturing als uitgangspunt wordt genomen om maatschappelijke veerkracht en dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren. De voornaamste lessen van het Pact op Zuid is het aanbrengen van focus om een projectencarrousel te vermijden en dat het programmabureau niet de verantwoordelijkheid van de uitvoering naar zich toe moet trekken, maar deze verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de uitvoerende organisaties moet laten. De sturingsstrategie is faciliterend van aard en de programmadirecteur heeft in de periode tot nu toe voornamelijk als procesmanager opgetreden. Over de rol en de taken van het programmabureau bestaan verschillende zienswijzen onder de partners. Geconcludeerd kan worden vastgesteld dat de netwerksturing heeft bijgedragen aan het draagvlak en vertrouwen in het uitvoeringsplan. De aanbevelingen richten zich op de inzet van een breed schrijfteam, het bevorderen van communicatie tussen de overlegtafels, het bevorderen van burgerbetrokkenheid en het bewaken en (waar mogelijk) beïnvloeden van de externe (rand-) voorwaarden om zoveel mogelijk een succesvolle samenwerking voort te zetten.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>10</b>
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Probleemstelling.....	12
1.2.1 Doelstelling.....	12
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag.....	12
1.2.3 Deelvragen.....	12
1.4 Relevantie .....	13
1.4.1 Maatschappelijke relevantie .....	13
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie .....	13
1.5 Leeswijzer .....	14
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>16</b>
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Netwerktheorie .....	16
2.2.1 Netwerkbenadering.....	16
2.2.2 Actoren.....	16
2.2.3 Afhankelijkheden.....	17
2.2.4 Motieven voor overheden.....	18
2.2.5 Motieven voor maatschappelijke groeperingen.....	19
2.2.6 Interacties en strategieën als gevolg van afhankelijkheid .....	20
2.2.7 Procesmanagement.....	21
2.2.8 Beperking van samenwerking in netwerken .....	22
2.3 Sturing in het openbaar bestuur .....	23
2.3.1 Sturingsvisie: Hiërarchische sturing.....	23
2.3.1.1 Sturingsmodaliteiten.....	24
2.3.1.2 Juridische sturingsinstrumenten .....	24
2.3.2 Sturingsvisie: New Public Management.....	25
2.3.2.1 Sturingsmodaliteiten.....	25
2.3.2.2 Economische sturingsinstrumenten .....	26
2.3.3 Sturingsvisie: Netwerksturing .....	26
2.3.3.1 Sturingsmodaliteiten.....	26
2.3.3.2 Communicatieve sturingsinstrumenten.....	27
2.3.4 Karakterisering van sturingsvisies.....	28
2.3.5 Bestuursstijlen .....	30

2.4 Coördinatievormen tussen organisaties .....	32
2.5 Kritische factoren van samenwerkingsverbanden .....	33
2.5.1 Context.....	33
2.5.2 Proces van samenwerking.....	34
2.5.3 Beleidsinhoud .....	34
2.6 Conceptueel model.....	35
<b>3. Methodologische verantwoording.....</b>	<b>38</b>
3.1 Inleiding.....	38
3.2 Afbakening onderzoek .....	38
3.3 Operationalisatie .....	38
3.4 Onderzoeksstrategie: Case study .....	41
3.5 Onderzoeksmethoden.....	42
3.5.1 Inhoudsanalyse .....	42
3.5.2 Observatie .....	42
3.5.3 Interview .....	43
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid .....	43
<b>4. Casusbeschrijving: Rotterdam Zuid .....</b>	<b>45</b>
4.1 Rotterdam Zuid.....	46
4.2 Pact op Zuid.....	47
4.3 Aanloop naar de Kwaliteitssprong.....	50
4.3.1 Commissie Deetman/Mans .....	50
4.4. Nationaal Programma Rotterdam Zuid .....	51
4.4.1 Ambities voor Zuid.....	51
4.4.2 Pijlers: Talentontwikkeling, Economie en Fysiek .....	52
4.4.3 Focuswijken .....	53
4.5 Pact op Zuid vs. NPRZ.....	53
<b>5. Empirische analyse .....</b>	<b>57</b>
5.1 Netwerkanalyse.....	57
5.1.1 Overheid.....	58
5.1.2 Woningcorporaties .....	61
5.1.3 Onderwijs .....	62
5.1.4 Ondernemers.....	63
5.1.5 Bewoners.....	64
5.2 Formele sturingswijze van het programmabureau NPRZ.....	66
5.2.1 Governancestructuur.....	66

5.2.2 Werkwijze.....	67
5.2.3 Sturingsvisie NPRZ.....	69
5.3 Kritische factoren in de samenwerking NPRZ.....	72
5.3.1 Kritische factoren: Context.....	72
5.3.2 Kritische factoren: Proces van samenwerking.....	75
5.3.3 Kritische factoren: Beleidsinhoud .....	77
5.3.4 Externe factoren: Het huidige tijdsgewricht.....	80
5.4 Sturingswijze op samenwerking verklaard .....	82
5.4.1 Aandachtspunten .....	83
5.4.2 Succespunten.....	84
<b>6. Conclusie en afsluiting .....</b>	<b>86</b>
6.1 Inleiding.....	86
6.2 Beantwoording van de deelvragen.....	86
6.3 Conclusie: Centrale onderzoeksvraag.....	88
6.4 Aanbevelingen.....	89
6.5 Reflectie.....	90
<b>7. Referenties.....</b>	<b>94</b>
<b>Bijlage 1: Ondertekenaars convenant ‘Zuid Werkt!’ .....</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 2: Respondenten.....</b>	<b>100</b>





# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

---

*“... Zuid kent een omvangrijke stapeling van sociaal-economische problemen in het zwakste deel van de woningmarkt in Nederland. Deze stapeling is qua omvang en intensiteit ongekend op Nederlandse schaal. [...] Het team vindt dat de schaal en de ernst van de opgaven vragen om een nationaal programma voor Rotterdam Zuid. Een programma waar ook het Rijk zich intensief en op alle pijlers aan verbindt. **Rotterdam kan het niet alleen en moet het ook niet alleen willen doen.**”*

Eindadvies Team Deetman/Mans, februari 2011

---

Rotterdam Zuid staat de aankomende jaren voor een grote opgave. Al langere tijd staat Rotterdam Zuid bekend om de cumulatie van sociaal-economische problematiek en achterstanden op tal van verschillende gebieden. Niet de aard van de problematiek maakt de situatie in Rotterdam Zuid uni ek, maar juist de schaal en de ernst van de situatie. De omvang en intensiteit van de problemen zijn in het eindadvies van de commissie Deetman en Mans zelfs als ‘on-Nederlands’ bestempeld. Om Rotterdam Zuid tot een sociaal-economisch en fysiek gezond gebied te transformeren, staat Zuid sinds enige tijd als prioriteit op de beleidsagenda van de gemeente Rotterdam en is recent ook onder de aandacht van het Rijk. Inmiddels zijn dan ook vele initiatieven, rapporten en programma’s verschenen met betrekking tot het opknappen van Zuid, zoals stadsvernieuwingsoperaties in de jaren ’70 (Keicentrum, 2012a), grote, succesvolle ingrepen in de Kop van Zuid vanaf de jaren ’90 tot ingrijpendere maatregelen in 2003 zoals het actieplan ‘Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans’, een ambitieus spreidingsbeleid waarbij kansarmen worden geweerd uit de probleembuurt (Rotterdam, 2012a).

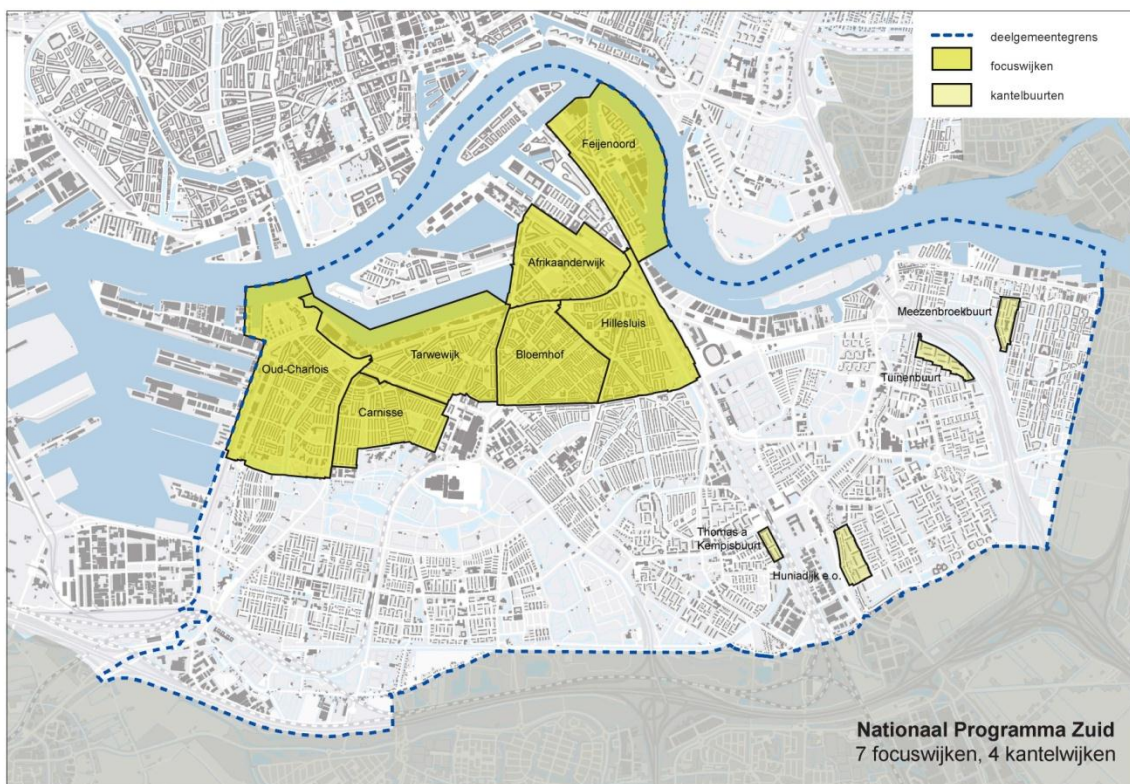
Meer recente initiatieven en rapporten met betrekking tot Zuid zijn het Pact op Zuid uit 2006, de meest recente uitgegeven Stadsvisie 2030 (2007: 154), waarin een aantal VIP-projecten onder meer in Rotterdam Zuid zijn aangewezen als gebiedsontwikkelingen die het belangrijkste zijn voor de realisatie van de doelen ‘sterke economie’ en ‘aantrekkelijke woonstad’, Kwaliteitssprong Zuid; Ontwikkeling vanuit kracht, het eindadvies van commissie Deetman/Mans, Zuid werkt! Nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid uit 2011 en de uitvoeringsplannen die uit dit nationaal programma vloeien.

Deze initiatieven, rapporten, nota’s en programma’s hebben allen gemeenschappelijk dat de aanpak van de problematiek in Zuid centraal staat. De problematiek betreft, volgens de commissie Deetman/Mans (2011:7), een zwakke sociaal-economische structuur, die tot uiting komt in gemiddeld lagere inkomens, lagere scores op de veiligheidsindex in vergelijking met de rest van Rotterdam, een gemiddeld lager opleidingsniveau, het gering aantal arbeidsplaatsen en een fysiek zwak gebied in de vorm van een zeer kwetsbare woningvoorraad, het gebrek aan waardecreatie en knelpunten in de fysieke barrières en beperkte mobiliteit. Deze omvangrijke stapeling van sociaal-economische en fysieke problemen is door de commissie Deetman/Mans qua omvang en intensiteit gekenmerkt als ongekend op Nederlandse schaal. Om deze reden heeft de commissie gepleit voor een nationaal programma voor Rotterdam Zuid, waar ook ruimte is voor het Rijk en andere partners. *“Rotterdam kan het niet alleen en moet het ook niet alleen willen doen”* (2011:7).

Op basis van het eindadvies van de commissie Deetman en Mans is gekozen voor een nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. In dit programma hebben zich een groot aantal partners

verzameld om een langdurige verbinding aan te gaan met de benodigde inzet, om de ambitie voor Zuid in 2030 te realiseren. De ambitie luidt: ‘Rotterdam Zuid moet de komende 20 jaar de sprong maken naar het niveau van de vier grote steden in ons land. Dat betekent: meer werk, betere scholing en opleiding, de vestiging van ook mensen met hogere inkomens in een aantrekkelijk woongebied’ (Rijksoverheid, 2011). Deze ambitie is verder geconcretiseerd in de volgende drie doelen:

- Alle jongeren kwalificeren zich op een zo hoog mogelijk niveau, minimaal startkwalificatie, en stromen door naar bestaande en nieuwe banen.
- Iedereen op Zuid is aan het werk en bouwt aan zijn toekomst.
- Iedereen wil op Zuid (blijven) wonen. Op Rotterdam Zuid wil je terug komen (Zuid werkt!, 2011:9).



figuur 1: Kaart Rotterdam Zuid

Het programmabureau NPRZ is opgezet om sturing te geven aan de samenwerking met de partners, om de doelen in het nationaal programma te kunnen realiseren. De inzet richt zich op een samenhangende aanpak op de pijlers talentontwikkeling, economie en fysieke kwaliteitsverbetering. De partners die het convenant hebben ondertekend, zijn onder meer het Rijk, deelgemeenten (Charlois, Feijenoord en IJsselmonde), corporaties (o.a. Vestia Groep en Woonstad Rotterdam), kennisinstellingen (o.a. Albeda College), zorg (o.a. Aafje), ondernemers (o.a. Deltalinqs) en bewoners (in de vorm van de bewonersadviesraad Rotterdam Zuid). Het blad met alle ondertekenaars is als bijlage A toegevoegd. Een breed gedragen samenwerking en een gelijkwaardig partneroverleg met zowel publieke als private partners, vraagt om een bepaalde sturing vanuit het programmabureau op de samenwerking en uitvoering van het nationaal programma. Immers, eerdere initiatieven gericht op positieve ontwikkelingen in Zuid hebben niet tot de gewenste resultaat geleid. Om Rotterdam Zuid in 2030 succesvol naar een G4 niveau te brengen, dient een meest effectieve sturingswijze worden gehanteerd door het programmabureau en deze sturingswijze moet in staat zijn om de samenwerking tussen de partners te bevorderen. Hieruit is de volgende probleemstelling geformuleerd.

## 1.2 Probleemstelling

### 1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het uitbrengen van advies aan het programmabureau 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)' over sturing in samenwerkingsverbanden. Dit geschiedt middels het verkrijgen van inzicht in de samenwerking met zowel publieke als private partners van het convenant 'Zuid Werkt!', als ook met het programmabureau Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het onderzoek focust zich op de sturing van het programmabureau op deze samenwerking om de gestelde doelen te kunnen realiseren. Door middel van het trekken van vergelijkingen met eerdere initiatieven gericht op de aanpak van de problematiek in Rotterdam Zuid, zoals Pact van Zuid, kunnen mogelijke kritische slaagfactoren worden onderscheiden.

### 1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze wordt door het programmabureau 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid' sturing gegeven aan de samenwerking met de betrokken partijen, teneinde de totstandkoming van Kwaliteitssprong Zuid, hoe verhoudt deze sturingsstrategie zich tot de samenwerking met de partners en welke risico's en kansen kunnen op basis daarvan worden geïdentificeerd en gemanaged?

### 1.2.3 Deelvragen

- *Wat is de aanleiding van de integrale aanpak op Zuid; welke cumulatie van problematiek en mogelijke kansen liggen hieraan ten grondslag?*

De eerste deelvraag dient als beschrijving van de context van de casus. Het weergeeft een samenvatting van de huidige situatie in Rotterdam Zuid en de gepoogde eerdere redoperaties die aan het nationaal programma vooraf zijn gegaan. De eerste onderzoeksvraag gaat in op de grootste opgaven en ook op de grootste mogelijkheden van dit gebied.

- *Welke actoren zijn betrokken in de samenwerking in het beleidsnetwerk in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid; waarin zijn zij van elkaar afhankelijk en welk doel hebben de verschillende actoren bij de samenwerking?*

De tweede deelvraag behandelt het gedeelte van het onderzoek waarin de actoren van het nationaal programma Rotterdam Zuid worden beschreven. Dit zijn de actoren die het convenant 'Zuid werkt!' hebben getekend. De motieven, belangen, middelen en afhankelijkheden van de actoren worden in deze deelvraag nader behandeld.

- *Welke visie ligt ten grondslag aan de sturingsrol van het programmabureau NPRZ en hoe wordt deze vormgegeven?*

Deelvraag drie gaat in op de sturingsvisie van het programmabureau NPRZ. Het weergeeft de rol van het programmabureau binnen de samenwerking met de andere actoren van zowel het maatschappelijk middenveld, private sector als de verschillende overheden. Deze rol is tot stand gekomen vanuit een bepaalde gedachte en visie. Deze deelvraag dient om eventuele vergelijkingen te kunnen maken tussen de literatuur over sturingsvisies en de werkelijke ingenomen rol en gehanteerde sturing van het programmabureau.

- *Hoe verloopt de samenwerking feitelijk; welke sturingsrol heeft het programmabureau NPRZ en hoe wordt de samenwerking beoordeeld door de betrokken actoren?*

Waar de vorige deelvraag de nadruk legt op de visie van het programmabureau, gaat deze onderzoeksvraag nader in op de beleving van de deelnemende actoren van het nationaal programma. Het uitgangspunt is om de feitelijke samenwerking zoals beleefd door de partners te analyseren, als ook de visie die de partners voor ogen hebben voor het programmabureau. Vervolgens kunnen vergelijkingen worden gemaakt of de ervaren samenwerking met de overige actoren en het programmabureau in het bijzonder, overeenkomt met de aanvankelijke verwachtingen bij het tekenen van het convenant. Immers, de handtekeningen leggen het begin van de samenwerking en de toewijding aan het programma vast.

- *Welke beperkingen en kansen kunnen op basis van de samenwerking worden geïdentificeerd en gemanaged?*

De laatste vraag gaat ten slotte in op de aanbevelingen die aan het programmabureau NPRZ gedaan kunnen worden om de samenwerking beter te kunnen vormgeven, opdat de doelen van het nationaal programma voor Rotterdam Zuid een grotere realisatiekans hebben door vergroting van het draagvlak, toewijding en overeenstemming over de (sturings)rol van het programmabureau. De aanbevelingen dienen gericht te zijn op hoe de rol van het programmabureau in te richten, als ook de samenwerking met de partners door de fouten van het verleden te vermijden en in het samenwerkingsproces richting de uitvoering tijdig in te grijpen. Dit zijn de risico's en kansen van de sturingsvisie van het programmabureau en de samenwerking met en tussen de partners van het programma.

## 1.4 Relevantie

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het is in het belang van de bewoners van Rotterdam Zuid, maar ook voor Rotterdam en Nederland in het geheel dat in Rotterdam Zuid een aantrekkelijk woon- en werkklimaat wordt gecreëerd. Door het uitvoeren van een onderzoek naar de kritische slaagfactoren van sturing door het programmabureau op de samenwerking met de overige partners, wordt bijgedragen aan dit doel. Eerdere aanpakken om Rotterdam Zuid te revitaliseren zijn onvoldoende effectief gebleken. Gezien het huidige economische klimaat waar in de aankomende jaren tekorten worden verwacht in sectoren als de haven, zorg en techniek, ligt de druk hoger dan ooit om de sociaal-economische problematiek aan te pakken. Door lessen te trekken uit het verleden, kan voorkomen worden dat de gemeente Rotterdam dezelfde ineffectieve handelingen herhaalt. Dit onderzoek poogt dan ook een bijdrage te leveren aan het in kaart brengen van een effectieve sturingsrol van het programmabureau, met als doel een betere samenwerking met alle betrokken partijen voor een aantrekkelijk Rotterdam Zuid om de gewenste doelen te bereiken.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is veel informatie beschikbaar over samenwerkingsverbanden en sturingsvisies in het openbaar bestuur. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt bij het combineren van de theorieën over samenwerking, netwerk en sturing en de toetsing hiervan in de praktijk. In dit onderzoek worden een aantal sturingsvisies met de gerelateerde sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten behandeld om de waarnemingen in de praktijk te analyseren. Het is uniek in Nederland dat een nationaal programma is opgezet met nationale inmenging om een gebied ter grootte van Rotterdam Zuid met lokale partners gezamenlijk aan te pakken met een gemeenschappelijk doel. Deze samenwerking tussen verschillende overheidslagen en partners uit de maatschappelijke en private sectoren nodigt de bestaande literatuur uit om tot nieuwe inzichten te komen over samenwerkingsverbanden en de rol die de overheid inneemt in het openbaar bestuur.

## 1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. Dit hoofdstuk geeft een introductie weer van de richting van het onderzoek en zijn de onderzoeksvragen nader toegelicht. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, komt het theoretisch kader aan bod, waar uitvoerig de literatuur over netwerk, sturingsvisies en samenwerking wordt behandeld. De theorie leidt aan het einde van dit hoofdstuk tot een conceptueel model, waarbij de relatie tussen de begrippen visueel wordt getoond. Hoofdstuk 3 begint met een operationalisatie van de kernbegrippen en wordt de methodiek van het onderzoek uiteen gezet. Hier staan de inhoud, de keuzen en verantwoording van de onderzoeksopzet centraal. In hoofdstuk 4 wordt de casusbeschrijving behandeld. Rotterdam Zuid wordt gekarakteriseerd, als ook de aanloop naar het nationaal programma toe. Het nationaal programma wordt uitvoerig per pijler beschreven en het hoofdstuk eindigt met een vergelijking tussen het Pact op Zuid en het NPRZ. Hoofdstuk 5 behandelt de empirische analyse, het belangrijke hoofdstuk waarbij de theoretische begrippen in de praktijk worden getoetst. De formele sturing, de sturing in de praktijk en hoe de sturing wordt ervaren door de partners zijn belangrijke onderdelen die aan de hand van de kritische factoren zijn geanalyseerd. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies getrokken door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Tevens zijn aanbevelingen geformuleerd omtrent de sturing en samenwerking binnen het nationaal programma Rotterdam Zuid. Aansluitend wordt een reflectie gegeven op het onderzoek. In hoofdstukken 7 en 8 zijn de literatuurverwijzingen en de bijlagen opgenomen.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten behandeld die vorm geven aan het onderzoek. Dit richt zich op drie centrale begrippen, die als leidraad dienen voor dit hoofdstuk. Beleidsnetwerk, sturing en succesvolle samenwerking. De netwerktheorie vormt de context waarin de sturingsvisies van het programmabureau NPRZ plaatsvinden als ook de samenwerking met en tussen de partners. De netwerktheorie vormt het handvat om de verschillende partners te beschrijven, aan de hand van karakteristieken, middelen, belangen en motieven. Binnen deze netwerktheorie kunnen verschillende sturingsvisies worden onderscheiden, met de bijbehorende sturingsmodaliteiten en – instrumenten. Sturing heeft in het openbaar bestuur een verschuiving meegemaakt, die tot uiting komt in een anders optredende overheid. Aan sturing liggen namelijk een aantal veronderstellingen ten grondslag. Veranderende veronderstellingen leiden tot een veranderende houding en optreden. Oorzaak van deze verandering kan worden teruggevonden in de netwerksamenleving van hedendaags. Niet langer staat de overheid centraal en boven de partijen geplaatst, maar is juist een gelijkwaardige partner geworden. Door het expliciete karakter van het nationaal programma met betrekking tot de samenwerking met de verschillende partijen uit het maatschappelijk middenveld en private organisaties die het convenant hebben getekend, is het van belang om deze samenwerking te definiëren en het samenwerkingsverband te karakteriseren. Deze benadering, namelijk de sturingsvisies binnen de context van de netwerktheorie, maakt het mogelijk om voor het programmabureau NPRZ een aantal kritische factoren te onderscheiden, die van invloed zijn op de succesvolle totstandkoming van samenwerkingsverbanden en uiteindelijk op het gemeenschappelijk einddoel. De kernbegrippen worden in de sluitende paragraaf visueel in een conceptueel model nader toegelicht.

### 2.2 Netwerktheorie

#### 2.2.1 Netwerkbenadering

In een netwerkbenadering staat het idee centraal dat een organisatie in relatie staat tot de omgeving. Dit wordt een netwerksamenleving genoemd. Organisaties bestaan niet in isolement, maar maken deel uit van een maatschappelijke context. De maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren (Klijn en Van Twist in Edwards en Schaap, 2000: 38). Een netwerkbenadering kan worden ingezet bij het oplossen van problematiek en besluitvorming. Hedendaags zijn problemen vaak complex van aard. De heersende gedachte is dat wederzijdse aanpassing en samenwerking tot betere resultaten leidt dan handelingen waarbij de overheid alleen handelt en geen rekening houdt met andere partijen. Het inzetten van traditionele methoden om complexe problematiek aan te pakken, is niet langer voldoende. ‘Wicked problems’ vereisen van overheden, private organisaties en het maatschappelijk middenveld een andere, vernieuwende benadering in een complexe samenleving. Om onzekerheden in kaart te brengen tijdens het proces van het oplossen van problematiek, wordt gebruik gemaakt van een netwerkbenadering. Deze benadering maakt onder meer gebruik van een actorenanalyse, waarbij de actoren, afhankelijkheden, percepties en strategieën worden beschreven. Dit wordt in deze paragraaf verder uiteengezet (Koppenjan en Klijn, 2004: 133).

#### 2.2.2 Actoren

Complexe maatschappelijke problemen hebben meestal betrekking op een verscheidenheid van partijen, individuen, groepen, en organisaties uit zowel het publieke als private domein. Individuen hebben betrekking op burgers of klanten, maar ook op leden van een groep of organisatie. De overeenkomst tussen de verschillende actoren in een netwerkbenadering, is de afhankelijkheid van



en tussen elkaar. Deze afhankelijkheid komt voort uit het feit om problemen op te kunnen lossen, de vereiste middelen niet in handen zijn van één actor, maar verdeeld zijn tussen verschillende actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 31). Over deze middelen meer in de volgende paragraaf. Vaak wordt uitgegaan dat partners in een betreffende kwestie een zelfde probleemdefinitie hanteren, terwijl in werkelijkheid ieder een ander inzicht heeft in de situatie. Probleemdefinities en percepties in een zelfde kwestie kunnen verschillen en kunnen zelfs bron zijn van misverstanden en conflicten. Middels een actorenanalyse naar Koppenjan en Klijn (2004: 135) kan worden voorzien van een beter inzicht in de betrokken actoren. Een actorenanalyse wordt onderverdeeld in drie analysemethoden. Hoofddoel hierbij is het identificeren van actoren, problemen, percepties en afhankelijkheden.

De eerste stap is het nemen van een voorlopige probleemstelling als uitgangspunt. Dit is meteen ook de eerste moeilijke stap. Er is namelijk geen inhoudelijke, gezamenlijke uitgangspunt. Betrokken actoren hebben verschillende inzichten over de definiëring van het probleem, als ook verschillende afbakeningen van het onderwerp, de verzameling actoren die betrokken zijn en aanwezige spel, arena's en netwerken. Twee mogelijkheden om hiermee om te gaan zijn enerzijds het overnemen van de probleemdefinitie van een specifieke stakeholder, die zich voordoet als de 'eigenaar' van het probleem of initiatiefnemer van een oplossing, of anderzijds het formuleren van een eigen idee over het probleem op basis van een eerdere probleemverkenningen (Ibid.: 138).

De tweede stap is een inventarisatie van de actoren. Dit begint met het beantwoorden van de vraag welke actoren belangrijk zijn vanuit het perspectief van het aanvankelijke probleem. Kernvragen hierbij zijn bijvoorbeeld wie de betrokken actoren zijn, welke actoren hinder- of realisatiemacht bezitten, welke actoren een bijdrage kunnen leveren aan een oplossing en welke actoren op enige wijze beïnvloed worden door het probleem. Een belangrijk aspect hierbij om in acht te nemen, is het begrip 'compound actor'. Een compound actor is een actor, bestaande uit meerdere eenheden. Een hoog aggregatieniveau als de nationale overheid bestaat uit meerdere ministeries, die op hun beurt ook een eigen interpretatie kunnen hebben van het probleem en oplossing. Wanneer dit het geval is, is het zaak om deze eenheden te labelen als aparte actoren (Ibid.: 139).

De derde stap is het inventariseren van probleempercepties. Echter, probleempercepties van actoren worden zelden expliciet gedocumenteerd. Probleempercepties kan incompleet en zelfs inconsistent zijn. Het is aan de onderzoeker om deze percepties zoveel mogelijk te reconstrueren. Dit kan worden gedaan door onder meer het onderscheiden van doelen en belangen (Ibid.: 140).

Stap	Intentie
Het nemen van een voorlopige formulering van een probleem of initiatief als uitgangspunt	Het in kaart brengen van een probleem situatie of initiatief als uitgangspunt voor verdere analyse
Het identificeren van betrokken actoren	Met welke actoren moet rekening worden gehouden?
Reconstrueren van percepties van actoren	Het in kaart brengen van beelden van actoren met betrekking tot het probleem, oplossing en andere actoren

Tabel 1: Actorenanalyse  
(Koppenjan en Klijn, 2004: 136)

### 2.2.3 Afhankelijkheden

De mate van afhankelijkheid kan worden nagegaan door verschillende typen middelen te onderscheiden. In Koppenjan en Klijn (2004: 144) wordt de variëteit aan middelen in vijf categorieën onderverdeeld:

*Financiële middelen:* Zijn vaak zeer belangrijk voor initiatieven om complexe problemen op te lossen. Geven niet alleen mogelijkheden om echte oplossingen te realiseren, maar ook om extra organisatorische kosten te dekken die verbonden zijn aan het complexe proces van besluitvorming.

*Productiemiddelen:* Zijn noodzakelijk voor het mogelijk maken van beleidsinitiatieven. Hierbij kan gedacht worden aan landbezit, vermogen om te bouwen en specifieke technologie. Enerzijds zijn bezitters van productiemiddelen afhankelijk van initiatiefnemers en besluitvormers, omdat

eigenaren van productiemiddelen op zoek zijn naar mogelijkheden voor het gebruik van hun gespecialiseerde middelen in projecten. Anderzijds kunnen initiatiefnemers en besluitvormers niet eenvoudig deze middelen door andere actoren verkrijgen, omdat het een substantiële investering vereist.

*Competenties:* Competenties heeft betrekking op de formele, juridische autoriteit om bepaalde beslissingen te maken. Deze middelen zijn in het algemeen in bezit van publieke of semi-publieke actoren.

*Kennis:* Kennis is een belangrijk middel voor het ontwikkelen van oplossingen en het onderzoeken van de aard van het probleem. Kennis kan beschikbaar zijn in verschillende type documentatie, maar kan ook impliciete vormen aannemen door lering te trekken uit eerdere ervaringen. Het laatstgenoemde is een vorm van kennis die moeilijk over te brengen is naar andere actoren. Het is om deze reden noodzakelijk om de actor(en) te activeren om gebruik te kunnen maken van de impliciete kennis in het besluitvormingsproces.

*Legitimiteit:* Legitimiteit is een minder heldere machtsmiddel dan de eerder genoemde middelen, maar niet minder belangrijk. Sommige actoren hebben de mogelijkheid om legitimiteit te geven of te weigeren aan beslissingen om moeilijke problemen op te lossen. Een voorbeeld hierbij zijn democratisch gekozen organen of personen of maatschappelijke groeperingen die de media opzoeken. Legitimiteit in een netwerksamenleving, waar de media tot zeer belangrijk is verheven, is een belangrijk middel geworden (Ibid.: 145).

Wanneer de middelen in kaart zijn gebracht is het van belang om de mate van afhankelijkheid te onderscheiden. In Koppenjan en Klijn (2004: 145) wordt verwezen naar de methodiek van Scharpf (1978). Scharpf onderscheidt twee zaken. Het belang van een middel en de vervangbaarheid. Het belang van een middel heeft betrekking op hoe belangrijk het middel is voor andere actoren. De vervangbaarheid heeft betrekking op de vraag of de middelen door andere actoren verkregen kunnen worden. De afhankelijkheid van en tussen organisaties kan verschillen. Dit wordt in de volgende tabellen weergegeven.

	<i>Vervangbaarheid van het middel</i>	
<i>Belang van het middel</i>	<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>
<i>Groot</i>	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
<i>Klein</i>	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel 2: Typologie afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 47)

Actoren	Belangrijke middelen	Mate van vervangbaarheid	Afhankelijkheid; laag, medium hoog	Kritieke actor; ja of nee
Actor 1				
Actor 2				
Actor N				

Tabel 3: Analyse afhankelijkheden tussen actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 146)

## 2.2.4 Motieven voor overheden

Wederzijdse afhankelijkheid maakt samenwerking in sommige situaties aantrekkelijk voor zowel overheid als maatschappelijke groepen. De motieven van overheden verschillen van de motieven van de maatschappelijke groepen. Motieven voor overheden zijn hieronder als volgt beschreven:

### *Financiële overwegingen*

- Financiële overwegingen spelen voor overheden een belangrijke rol bij de keuze om beleid in samenwerking met maatschappelijke groepen te ontwerpen en uit te voeren. Het komt voor

dat de ambities van overheden de financiële mogelijkheden overtreffen. Private middelen kunnen dan op zo'n moment de beperkte overheidsmiddelen aanvullen. Niet-overheden kunnen bereid zijn te investeren, omdat daardoor de waarde van hun eigen naburige eigendom stijgt. Het betrekken van private partijen kan daarnaast kostenbesparend zijn voor de overheid, omdat de veronderstelling bestaat dat zij beter in staat zijn de kosten in de hand te houden (Ibid.: 333).

#### *Beperkte kennis*

- Beperkte kennis van het beleidsveld is een tweede motief over overheden om te kiezen voor samenwerkingsverbanden. Bij een ambitieus beleid is het voor overheden lastig de doelen te bereiken zonder de kennis van de doelgroepen van het beleid. Via samenwerking kan de uitwisseling van kennis worden bewerkstelligd. Daarnaast kan beperkte kennis ook slaan op het verwezenlijken van ideeën van de doelgroep zelf. Bij het vergroten van de leefbaarheid van een wijk spelen de wensen van de bewoners een belangrijke rol. Samenwerking tussen overheidsinstanties, buurtwerk, wijkverenigingen en bewoners is dan de aangewezen weg om tot een afgewogen beleid te komen (Ibid.).

#### *Toegang tot de doelgroep*

- Overheden hebben vaak slechts een beperkte toegang tot de leden van de doelgroep. Vaak worden vertegenwoordigers van de doelgroep ingeschakeld bij beleidsvorming en – uitvoering. Bijvoorbeeld in plaats van de gewone buurtbewoner wordt een vertegenwoordiger van een buurtbewonersvereniging gevraagd. Deze intermediaire organisaties hebben gewoonlijk een groter bereik bij de achterban, om op een doeltreffende manier toegang te verwerven tot de doelgroep (Ibid.: 334).

#### *Acceptatie van beleid*

- Voor een goede naleving is acceptatie door de doelgroep van groot belang. Verschillende factoren beïnvloeden de acceptatie. Beleid moet namelijk herkenbaar zijn voor de doelgroep. Dit kan worden bewerkstelligd door tijdens de beleidsvoorbereiding samen te werken met vertegenwoordigers van de doelgroep. Tegelijkertijd draagt dit bij aan de legitimiteit. Wanneer vertegenwoordigers van de doelgroep ook tijdens de beleidsuitvoering worden ingezet, neemt de kans toe dat de doelgroep het beleid accepteert. Soms hebben de vertegenwoordigers in de ogen van de doelgroep meer gezag dan de overheidsinstanties (Ibid.).

#### *Oplossing ligt bij doelgroep*

- Voor veel problemen ligt de oplossing in handen van de doelgroep zelf. Succesvol beleid is niet slechts het aanwijzen van de juiste doelen en het inzetten van de juiste instrumenten. Beleidssucces kan ook afhankelijk zijn van een gedragsverandering bij de doelgroep zelf. In dat geval zijn gedeelde beeldvorming en werkelijke medewerking van groot belang. Een goed middel hierbij kan zijn het attenderen van de doelgroep op het probleem en de mogelijkheid daar zelf wat aan te doen (Ibid.).

#### *Doorbreken van patstelling*

- Soms is samenwerking tussen maatschappelijke groeperingen noodzakelijk om beleidsdoelen te realiseren. Wanneer belangen uiteenlopen, is het niet vanzelfsprekend dat verschillende partijen met elkaar samenwerken. Door als overheid het initiatief te nemen en de verschillende groepen bij elkaar te brengen, kan de patstelling worden doorbroken. De overheid kan hierbij de spelregels vaststellen en partijen onder meer bijvoorbeeld via subsidie motiveren (Ibid.: 335).

## **2.2.5 Motieven voor maatschappelijke groeperingen**

Naast de behandelde motieven voor overheden om samenwerkingsverbanden aan te gaan, gelden ook een aantal motieven voor maatschappelijke groeperingen, die het aantrekkelijk maken om met diverse partners te coöpereren in de vorming en uitvoering van beleid. Deze motieven worden in deze paragraaf als volgt omschreven:

### *Invloed op beleidsprocessen*

- Ook maatschappelijke groepen kunnen voordelen zien in samenwerkingsverbanden met overheden. Het belangrijkste motief voor maatschappelijke groepen, is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid. Wanneer overheden zich intensief met een onderwerp bezig gaan houden, is het voor de doelgroep aantrekkelijk de eigen inbreng zo groot mogelijk te maken. Het kan ook zijn dat door samen te werken met de overheid, betrokken private actoren hopen 'erger onheil' te voorkomen. Dreiging van beleidsinstrumenten die nadelig kunnen uitpakken, speelt een belangrijke rol bij het zoeken naar samenwerking (Ibid.).

### *Beleidsafstemming en reductie van onzekerheid*

- Vaak vinden samenwerkingsverbanden met maatschappelijke groepen plaats met verschillende overheidsinstanties. Bijna altijd gaat het bij de overheid om een veelkoppige organisatie met heel uiteenlopende doelstellingen en instrumenten. Door met de overheid samen te werken, sturen de maatschappelijke groepen aan op meer interne coördinatie. Deze verbeterde coördinatie betreft zowel de verticale afstemming tussen verschillende bestuurslagen, als de horizontale afstemming tussen verschillende beleidssectoren. Verder speelt de behoefte van maatschappelijke groepen om de onzekerheid over het toekomstige beleid te reduceren. De kans om een stempel op het overheidsbeleid te zetten is vooral aanwezig bij samenwerking in de vorm van afspraken, bijvoorbeeld in een convenant, waarin lange termijndoelen worden vastgelegd (Ibid.: 336).

### *Bereiken van eigen doelstellingen*

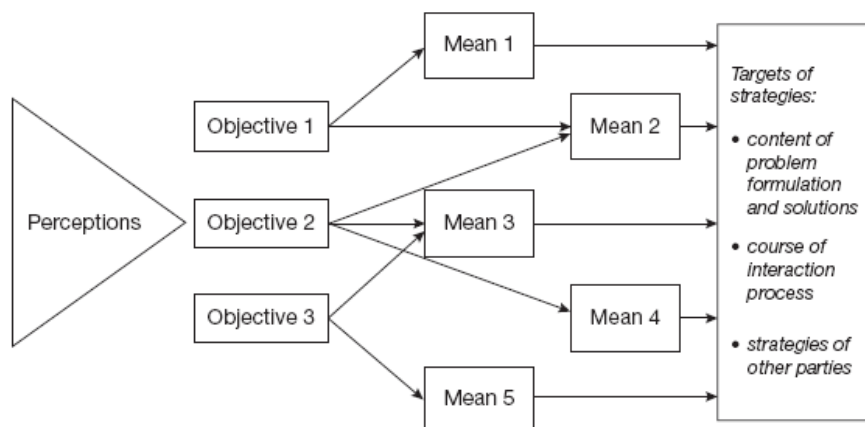
- Een derde motief voor maatschappelijke groepen om de samenwerking met de overheid te zoeken, hangt samen met de wederzijdse afhankelijkheid. Samenwerking kan noodzakelijk zijn voor het bereiken van de eigen doelstellingen. Bijvoorbeeld bij een project als een wijkvernieuwing is er sprake van een grote verscheidenheid aan actoren. Gemeenten, woningbouwcorporaties, winkelbedrijven, bewoners en uitvoerders spelen allen een rol. Geen van deze partijen kan zelfstandig het proces van wijkvernieuwing vormgeven. Alleen in samenspraak kan worden gekozen voor doelen die door alle partijen worden onderschreven. Samenwerking met andere partijen is noodzakelijk om het proces op gang te krijgen en tot een goed einde te brengen. Door de overheid te vragen de spelregels vast te stellen, kan de noodzakelijke samenwerking vorm krijgen (Ibid.: 337).

### *Financiële motieven*

- Zoals de overheid van maatschappelijke groeperingen een financiële bijdrage verwacht, verwachten ook maatschappelijke groepen een financiële bijdrage van de overheid. Samenwerking met en cofinanciering door overheden kan een uitkomst bieden voor het realiseren van de doelstellingen (Ibid.).

## **2.2.6 Interacties en strategieën als gevolg van afhankelijkheid**

Door wederzijdse afhankelijkheid worden organisaties gedwongen tot onderlinge interactie. Actoren die in een netwerk opereren, worden beïnvloed door situaties en omstandigheden. De invloed van deze situaties en omstandigheden op een organisatie krijgt gewoonlijk vorm in de onderlinge interactie door de inbreng van belanghebbenden of anderszins betrokken actoren. Actoren interpreteren hun omgeving en handelen op basis van hun percepties (Klijn en Van Twist in Edwards en Schaap, 2000: 41) en motieven zoals die in de voorgaande paragraaf uiteen zijn gezet. Op basis van probleem- en oplossingspercepties kiezen actoren voor bepaalde strategieën. Strategieën zijn acties of intenties tot acties die gericht zijn op het beïnvloeden van (het gedrag) andere partijen, de inhoud van probleemformuleringen en/of oplossingen, of de ontwikkeling van het probleemoplossingsproces (Ibid.: 47). Actoren baseren de eigen strategie op percepties, de beelden die zij hebben over de problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving.



Figuur 2: Strategieën als doel-middelen combinaties gebaseerd op percepties (Koppenjan en Klijn, 2004: 49)

Verschillende type strategieën kunnen worden onderscheiden:

#### *Go-alone strategie*

- Dit zijn strategieën waarbij de betrokken actor een oplossing heeft geformuleerd voor een probleem en pogingen doet om deze te realiseren, ondanks de strategische afhankelijkheden. Deze type strategie kan resulteren in de keuze voor deze oplossing, met alle voor- en nadelen. Het is aannemelijk dat deze strategie zal leiden tot weerstand bij andere partijen, met blokkades als gevolg

#### *Conflicterende strategie*

- Dit zijn strategieën gericht op het voorkomen of het blokkeren van oplossingen of beleidsmaatregelen die wenselijk geacht worden door (een) andere actor(en).

#### *Ontwijk strategie*

- Dit zijn strategieën waarbij partijen niet echt weerstand bieden aan een voorgestelde oplossing, maar een passieve of conflictvermijdende houding aannemen. Dit kan zijn omdat actoren niet echt geïnteresseerd zijn of omdat ze de kosten willen vermijden die gepaard gaan met beleidsmaatregelen of conflicten.

#### *Coöperatieve strategie*

- Dit zijn strategieën waarbij de actoren externe afhankelijkheden erkennen, alles doen om andere partijen te interesseren voor de eigen plannen en proberen om een gunstig resultaat in het onderhandelingsproces te bereiken.

#### *Faciliterende strategie*

- Dit zijn strategieën ingegeven door het feit dat samenwerking noodzakelijk is voor een wederzijdse gunstige oplossing. De faciliterende strategie is gericht op het samenbrengen van verschillende partijen, het bemiddelen in conflictsituaties enzovoorts. Deze strategie kan voortvloeien uit een inhoudelijk belang van een actor, maar kan ook afkomstig zijn vanuit de wens van een actor om de transactiekosten te beperken of uit een gevoel van verantwoordelijkheid voor de manier van handelen in een bepaalde omgeving (Ibid.: 49).

### 2.2.7 Procesmanagement

Het programmabureau heeft een afgezonderde rol binnen de samenwerking in het nationaal programma. Ook de besluitvorming binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid vindt plaats binnen een hectische en dynamische context, waar verschillende actoren met verschillende percepties en strategieën interacteren om de formulering van het probleem en de oplossing(en) te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004: 184). Wanneer actoren dienen samen te werken, in dit geval om tot structurele verbeteringen te komen in Rotterdam Zuid, is het geen vast gegeven dat de samenwerking zonder meer succesvol verloopt. Dit vraagt om het managen van een inter-organisatorisch probleem. Dit management moet in staat zijn de *go-alone strategieën* om te zetten in *coöperatieve strategieën*. De vraag hierbij is wat de rol van een procesmanager zou moeten zijn. De

procesmanager dient het vertrouwen te hebben van de betrokken partijen, dient voldoende middelen en competenties te bezitten en dient beschouwd te worden als autoriteit (Ibid.: 203). Koppenjan en Klijn (2004: 203) noemen in dit verband ook het opzetten van een (tijdelijk) bureau die deze taken op zich kan nemen. Een belangrijk onderdeel van procesmanagement is het procesontwerp. Het procesontwerp is het opstellen van regels van het spel, waar de partijen afspraken over kunnen maken. Gezien het onderzoeksobject wordt hier nader ingegaan op de tweede set van regels, zoals door Koppenjan en Klijn (2003: 195) benoemd. Regels kunnen betrekking hebben op onder meer participatie, toegang, uitgang en rolverdeling. In onderstaande tabel worden de categorieën van regels met de bijbehorende omschrijving weergegeven.

<i>Category of rules</i>	<i>Description of rules</i>
Rules concerning the objective of interaction	Defining the objectives of interaction, the agenda and dos and don'ts where the guiding principle is an open agenda
Rules concerning participation	Indicating participants, their quality, and entry and exit rules
Rules about methods of working	Structuring work activities via sub-arenas, task division, inclusion of research and experts, symmetrical representation, and work forms in which the principle of multiple cross-links is used
Rules about information	Determining between whom, in what manner and under what conditions information is exchanged, internally as well as externally
Rules concerning the steps in the interaction process	Setting the timing and sequence of activities, what deadlines apply and how these are handled. The principle of parallel ordering is used here as much as possible
Rules about decision making	Determining what criteria and decision rules apply, who makes decisions, how the decision making will proceed and what objection or appeal procedures apply
Rules concerning external coordination	Setting the timing, intensity and nature of communication with constituencies, the larger environment, third party interests and the media, using the principle of loose coupling

*Tabel 4: Procesontwerp: regels van het spel (Koppenjan en Klijn, 2004: 203)*

De taken van de *facilitator* is afhankelijk van de afgesproken regels die de betrokken partijen overeen zijn gekomen. Ook in de praktijk geldt dat de betrokken partijen verantwoordelijk worden gehouden voor de vorderingen en de inhoud van het proces, maar de rol van de procesmanager heeft daar degelijk invloed op. De procesmanager kan bijvoorbeeld een grote invloed hebben op het agendasettingproces door thema's aan te wijzen voor discussie (Ibid.). De totstandkoming, implementatie en aanpassing van de spelregels is een voortdurend proces, waarin de procesmanager een belangrijke, ondersteunende rol speelt.

### 2.2.8 Beperking van samenwerking in netwerken

Samenwerken in netwerken is vaak noodzakelijk om tot resultaat te komen, echter betekent dit niet dat de samenwerking zonder meer zonder dilemma's of risico's verloopt. Overleg leidt niet altijd tot meer inzicht, meer kennis of betere afstemming. Het eerste dilemma heeft betrekking op de verhouding tussen proces en inhoud. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel, maar het proces heeft een zelfstandige waarde (Hoogerwerf en Herwijer, 2003: 316). Samenwerking vraagt veel aandacht voor het proces van de samenwerking. Een eventuele beperking zou kunnen zijn dat er

meer focus is op het proces dan op de inhoud zelf. Door de nadruk op processen en regels, kunnen partijen zich verliezen in procedures. Het is dan de taak van de procesbegeleider om te zorgen voor continuïteit en voortgang. Hoogerwerf en Herwijer (2003: 316) schrijven dat bij een eventuele wisseling van de personen die namens de verschillende partijen aan de samenwerking deelnemen, het gevaar ontstaat dat het 'collectieve geheugen' verdwijnt. Discussies moeten mogelijk opnieuw gevoerd worden. Een tweede dilemma is dat de uitkomst die via samenwerking wordt bereikt, ongewenste consequenties heeft. Samenwerking dient voor compromis waarbij alle partijen zich kunnen vinden in de uitkomst. Dit betekent echter niet dat het compromis een afdoende oplossing biedt voor het probleem, juist omdat zoveel partijen zoveel mogelijk tevreden gehouden zijn. Problemen kunnen zelfs misschien worden afgewenteld op derden. Pröpper (2000) benadrukt daarnaast dat samenwerking tot minder slagvaardigheid kan leiden, omdat de snelheid van het handelen beperkt kan worden door het overleg vooraf. Samenwerking kan ook leiden tot bepaalde verwachtingen waarbij partijen betrokken willen worden bij het beleid van een andere actor. De onderlinge afhankelijkheid neemt hiermee toe. De individuele identiteit en de autonomie kan worden verminderd in een samenwerkingsverband. Tot slot kan samenwerking volgens Pröpper (2000) tot consequenties leiden bij eventuele conflicten. Samenwerking kan leiden tot meer conflicten, met als gevolg meer stress, demotivatie en tegenwerking.

## 2.3 Sturing in het openbaar bestuur

Sturingsvraagstukken in het Nederlandse openbaar bestuur hebben in de afgelopen jaren een grote ontwikkeling doorgemaakt. Om eenduidig kenbaar te maken wat onder sturing wordt verstaan, wordt de definitie gehanteerd van Kickert, 1985: 46 en In 't Veld, 1989: 18 in Bekkers 2002: 212, namelijk 'een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context'. Er is gekozen voor een minimalistische definitie, om mogelijke vooronderstellingen in het denken over sturing te vermijden. In de context van het onderzoeksonderwerp wordt verder ingegaan op de veronderstelling dat de overheid sturing geeft aan de omgeving, c.q. andere actoren in het beleidsveld. Sturing vindt steeds meer plaats in dialoog met allerlei relevante partijen in de (lokale) samenleving, waarbij de pluriformiteit van behoeften, voorkeuren, en belangen wordt onderkend. Dit vanuit de gedachte dat overheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in beleidsnetwerken (Bekkers, 2002: 221). In het verleden stond de maakbaarheid van de samenleving centraal. De positiebepaling van sturing door de overheid vanuit een centraal, boven de samenleving gepositioneerd punt. Inmiddels heeft zich een verschuiving voorgedaan in het denken over sturing in het openbaar bestuur. Hedendaags ligt de nadruk van overheidssturing veel meer op het interactief betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en het versterken van de vraaggerichtheid van het beleid. Duidelijk is dat verschillende benaderingen van sturing aanwezig zijn. Een sturingsbenadering wordt in dit onderzoek beschouwd als een sturingsvisie. Een sturingsvisie is *min of meer samenhangend geheel van regels en overtuigingen die door een aantal personen wordt gedeeld. Een sturingsvisie moet zich in de praktijk bewijzen [...]*. (RMO 2002: 17). Hieronder worden drie sturingsvisies onderscheiden; hiërarchische sturing, New Public Management sturing en netwerksturing. Aan deze verschillende sturingsvisies worden een aantal veronderstellingen, sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten nader verklaard. Belangrijk om te vermelden is dat de sturingsvisies ideaaltypische sturingswijzen zijn. De veronderstellingen ten aanzien van sturing worden in de volgende paragrafen nader uiteengezet.

### 2.3.1 Sturingsvisie: Hiërarchische sturing

Hiërarchische sturing, of ook wel traditionele sturing genoemd, gaat uit van de maakbaarheid van de samenleving. De traditionele overheid neemt de vorm aan van een piramide (Frissen, 1996). Er is sprake van een hiërarchische top-down structuur. Hiërarchische sturing kenmerkt zich door het feit dat hogere niveaus de lagere aansturen om publieke beleidsdoelen te realiseren. Hiërarchische overheidssturing kenmerkt zich door vijf principes: betrouwbaarheid, rechtsgelijkheid, uniformiteit, voorspelbaarheid en zekerheid (Misdorp, 2008: 7). Misdorp (2008) stelt dat de overheid op een

geïsoleerde wijze problemen aanpakt en zich de exclusiviteit toebedeelt om oplossingen voor beleidsproblemen te bedenken. Er wordt geen verantwoording afgelegd in het openbaar. Hiërarchische sturing, *government sturing*, kent geen afhankelijkheden van andere actoren om de doelen te realiseren. Ook gaat de hiërarchische sturing uit van uniformiteit van de betrokken actoren. De overheid gaat op een 'command and control' wijze om met andere actoren. Doelen worden geformuleerd en het bijbehorende, passende middel wordt daarbij gekozen. Deze aanpak wordt ook wel de routinematige aanpak genoemd. De command and control-aanpak. Er wordt geen ruimte overgelaten voor twijfel over de vraag of het doel betwistbaar is of dat het gekozen middel wellicht minder geschikt is. Hiërarchische sturing wordt gekenmerkt door de gedachte dat de ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn vanuit een centraal punt (Bekkers, 2002: 216).

### 2.3.1.1 Sturingsmodaliteiten

Sturingsmodaliteiten benoemen de samenhang tussen de visie op sturing en de inzet van instrumenten. Een sturingsmodaliteit heeft vooral betrekking op een specifieke manier van sturing, die een bepaalde voorkeur heeft voor een aangrijpingspunt door middel van een daarop toegesneden mix van instrumenten (Bekkers, 1993). Sturingsmodaliteiten onderscheiden verschillende aangrijpingspunten waar sturing gericht op kan worden. In de paragrafen per sturingsvisie worden de bijbehorende sturingsmodaliteiten behandeld, die door de overheid in het bijzonder benut kunnen worden.

#### *Sturing op grond van maakbaarheid en beheersbaarheid*

- Een duidelijk gegeven van de klassieke sturingsvisie, is het geloof in de beheersing en maakbaarheid van maatschappelijke processen op grond van wetenschappelijke kennis vanuit een centrale, bovengeschatte sturingsrol. Dit streven naar beheersing krijgt vooral gestalte door de inzet van twee sturingsinstrumenten, namelijk directe regulering en planning. Meer over de instrumenten in de opvolgende paragraaf. De dominante modaliteit van de klassieke sturingsvisie is de command and control benadering: Het eenzijdig en centraal sturen en beheersen, op basis van dwingende voorschriften en doelstellingen, op grond van zo volledig mogelijke kennis en informatie (Bekker, 1999: 29).

### 2.3.1.2 Juridische sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten zijn een soort beleidsinstrumenten die als onderscheidend kenmerk hebben dat het middelen zijn die overheidsinstanties bij hun beleidsvoering gebruiken om beslissingen of handelingen van andere overheidsinstanties en van andere producenten van collectieve goederen proberen te beïnvloeden. Er zijn verschillende redenen te onderscheiden waarom overheden kiezen om een samenwerking aan te gaan met andere actoren. Deze zijn uitgezet in de paragrafen 'motieven voor overheden' en 'motieven voor maatschappelijke groeperingen'. Een veelgebruikte indeling van gedragsbeïnvloedende instrumenten is de driedeling van juridische voorschriften, financiële prikkels en informatieoverdracht. In deze paragraaf gaan we nader in op de juridische sturingsinstrumenten. Juridische sturingsinstrumenten hebben betrekking op waarden en normen die zijn neergelegd in bepaalde regels, waarin is voorgescreven welk gedrag burgers of organisaties al dan niet behoren te vertonen. Instrumenten onder te brengen in het juridisch model, zijn onder meer wettelijke voorschriften, verordeningen en vergunningstelsels. Middels deze instrumenten wordt het te beïnvloeden gedrag van de doelgroep expliciet en rechtens verplicht, verboden of toegestaan (Fenger en Kok, 2003: 243).



## 2.3.2 Sturingsvisie: New Public Management

De term New Public Management (NPM) is niet zozeer een model of een theorie, maar een verzamelnaam voor het resultaatgerichte managen – in dit geval sturen – van overheden. Het credo van NPM is ‘run government like business’. Belangrijke elementen van NPM zijn onder meer de nadruk in het denken in termen van resultaten (output) en effecten (outcome), het meten van prestaties en het afsluiten van contracten voor de afgesproken prestaties. Resultaatgerichtheid staat voorop. Er is in deze sturingsvisie veel aandacht voor efficiency, platte organisaties in plaats van bureaucratische hiërarchieën. Er is meer aandacht voor de kwaliteit van geleverde diensten en klantgerichtheid (Linker, 2006:298). New Public Management legt de nadruk op marktachtige sturingsmechanismen, waarbij de focus ligt op het omgaan met schaarse middelen, efficiency, afrekenbaarheid en prestatiesturing (Osborne & Gaebler, 1993).

### 2.3.2.1 Sturingsmodaliteiten

#### *Sturing op in- en outputparameters*

- Sturing kan zich richten op in- en outputparameters en niet op het interne functioneren van de organisatie, waardoor de relatieve autonomie en het zelfsturende vermogen van de desbetreffende organisatie in acht wordt genomen. De aan te sturen organisaties hebben de ruimte om binnen bepaalde vastgestelde kaders eigen keuzes te maken. Sturing op basis van inputparameters voor de realisatie van bepaalde diensten, kan in de vorm van het ter beschikking stellen van een budget plaatsvinden. Aan de outputkant kunnen eisen worden gesteld aan de kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten. Deze vorm van sturing maakt vaak gebruik van sturingsinstrumenten als contractmanagement, budgettering en kengetallen. Onder contractmanagement wordt verstaan ‘een wijze van besturen op basis van voorwaarden en kaders stellen met contracten, waarbij enerzijds bepaalde bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden worden toebedeeld en waarvoor een bepaald budget wordt vrijgemaakt, en anderzijds verantwoording wordt afgelegd over de geleverde prestaties, bijvoorbeeld aan de hand van bepaalde middelen’ (Abrahamsen & Van der Krogt, 1989 in Bekkers, 2007: 107). Een kengetal kan worden omschreven als ‘een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt’ (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991 in Bekkers, 2007: 107). Informatie over kengetallen wordt in beeld gebracht door middel van monitoring. In het geval van vergelijken van deze informatie, is er sprake van benchmarking. Benchmarking is gericht op onder meer het vergelijken van de gerealiseerde maatschappelijke effecten. Deze genoemde instrumenten, gericht op in- en outputparameters, zijn kenmerkend voor New Public Management en hebben een aantal voordelen, maar ook nadelen. Een belangrijk voordeel is onder meer een verbetering van de transparantie van en de verantwoording over de bereikte resultaten. Een nadeel kan zijn dat outputsturing verhullend werkt, omdat het leidt tot kwantificering van de werkelijkheid (Ibid.: 108).

#### *Sturing op grond van incentives*

- Een tweede sturingsmodaliteit is sturing op grond van incentives, dat net als de eerste sturingsmodaliteit ook de eigen autonomie van een organisatie respecteert door niet verder te reiken dan de grenzen van een organisatie. Door middel van gedragsbeïnvloedende, niet dwangmatige prikkels, worden partijen verleid om een bepaald gewenst gedrag te vertonen (Ibid.: 111). Incentives, zoals subsidies, belastingvoordelen, investeringspremies en boetes, proberen proberen keuzen te beïnvloeden zonder dat bepaalde keuzen worden opgelegd. Ook incentives hebben een aantal voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat incentivesturing de actoren de ruimte geeft om een eigen afweging te maken, doordat juist dwang afwezig is. Dit kan bijdragen aan het verminderen van de weerstand, waardoor de

effectiviteit en legitimiteit van de sturingsinterventie kan toenemen. Daartegenover is een belangrijk nadeel van incentivesturing de onzekerheid welke onverwachte, of zelfs perverse effecten kunnen optreden, vooral als het gericht is op het sturen op prestaties. Dus incentives kunnen ook leiden tot een andere uitkomst dan het gewenste eindresultaat. Incentives kunnen leiden tot het Mattheus-effect. In een beleidsmatige context betekent dit dat de voordelen van een bepaalde maatregel meer ten gunste komen aan hen die er het minst behoefte aan hebben, terwijl zij die het meer nodig hebben, te weinig van de voordelen genieten (Ibid.: 112).

### 2.3.2.2 Economische sturingsinstrumenten

Het New Public Management stuurt op onder meer resultaten als incentives. Deze incentives kunnen middels economische prikkels vorm worden gegeven. Het economische sturingsmodel tracht te sturen op gedrag door financiële consequenties aan gedrag te verbinden. Kenmerkend is dat men bepaalde voor- en nadelen, die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden, tracht te wijzigen door financiële consequenties van deze alternatieven te veranderen (Fenger en Kok, 2003: 243). Een heffingenstelsel, subsidie op aanvraag, minimum- en maximumprijzen zijn vormen van economische sturingsinstrumenten (Ibid.).

### 2.3.3 Sturingsvisie: Netwerksturing

In de netwerkbenadering wordt sturing gezien als een middel om een geheel van (onafhankelijke) actoren samen te krijgen om de gemeenschappelijke middelen aan te wenden voor een beleidsprobleem. Deze sturingsvisie onderstreept de gedachte dat een overheid niet in staat is om zelfstandig alle maatschappelijke problemen aan te pakken en heeft hiervoor partners nodig. De overheid is afhankelijk van andere partijen omdat de overheid niet alle informatie in bezit heeft over de aanleiding van het probleem, noch alle taken, bevoegdheden en middelen om beleid te vormen en uit te voeren. Overheid dient met de betrokken actoren te komen tot doelverrijking om individuele doelen te overstijgen. Actoren dienen in te zien dat samenwerking de enige manier is om verder te komen. Hiervoor is het niet alleen nodig om de doelen te verenigen, maar ook de hulpbronnen, zoals budget, expertise en macht. Kenmerkend voor netwerksturing is de gerichtheid op interactie en communicatie met betrokken actoren. Communicatie is een randvoorwaarde voor draagvlak.

#### 2.3.3.1 Sturingsmodaliteiten

##### *Sturing op structurering en procedurering van relaties*

- Sturing kan zich richten op structurering en procedurering van relaties en de interacties tussen partijen in een beleidssector. In dat geval wordt getracht de overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen de betrokken partijen op een dusdanige manier te organiseren, dat zij bijdragen aan de beoogde doelstellingen van het beleid, zonder dat deze doelstellingen dwingend worden opgelegd (Snellen, 1987 in Bekkers, 2007: 112). Deze sturingsmodaliteit kan het best gerelateerd worden aan procesmanagement, dat gericht is op het veranderen van de posities van bepaalde partijen, het veranderen van de relaties tussen bepaalde partijen in een netwerk en het geven of veranderen van de spelregels tussen de betrokken partijen (Ibid.: 113). Ook voor deze vorm van sturing gelden een aantal voor- en nadelen. Sturing door middel van structurering en procedurering is in feite erop gericht om voor elke partij een 'faire' uitgangspositie te creëren, zodat elke partij de vrijheid heeft om een stem te geven aan de eigen afwegingen en prioriteiten. Echter is er niet altijd sprake van een gelijke uitgangssituatie voor elke partij, waardoor machtsongelijkheid ontstaat. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de borging van bepaalde 'zwakke' belangen, zowel in formele als materiële zin (Ibid.: 115).

### *Sturing op gemeenschappelijke beeldvorming*

- De laatste sturingsmodaliteit die behandeld zal worden, is sturen gericht op het faciliteren van gemeenschappelijke beeldvorming over de aard en omvang van een bepaald probleem en de wijze waarop deze problemen kunnen worden aangepakt (Ibid.: 115). De sturing richt zich dan vooral op het bij elkaar brengen van partijen en het bieden van een platform waarbinnen overleg, onderhandeling en ruil kan plaatsvinden (Snellen, 1987 in Bekkers, 2007: 115). In dit verband kan ook wel worden gesproken over coproductie van beleid. De bereikte consensus kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een convenant, een contract of wet- en regelgeving. Dit vertoont sterke verwantschap met 'interactieve beleidsvoering'. Hieronder wordt verstaan dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij de ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid betreft. Het voordeel van deze vorm van sturing is dat pluriformiteit sterk wordt onderkend als uitgangspunt voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dit impliceert dat partijen niet alleen de eigen probleempercepties, maar ook de mogelijke aanpakken in kunnen brengen. Een ander groot voordeel is dat deze vorm van sturing de kans op weerstand tijdens de uitvoering fors vermindert, omdat partijen een gezamenlijk beleidspraktijk hebben ontwikkeld. Tegelijkertijd speelt het nadeel dat er geen gemeenschappelijk beeld ontstaat van de weg die bewandeld moet worden. Een ander punt van aandacht is macht. In het proces van gemeenschappelijke beeldvorming speelt macht een belangrijke rol. Geconcludeerd kan worden dat sturing vooral gericht is op het creëren van arena's waarbinnen door middel van overleg, onderhandeling en ruil, wordt getracht een gezamenlijk antwoord te vinden op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (Ibid.: 117).

### **2.3.3.2 Communicatieve sturingsinstrumenten**

In de visie van de netwerksturing is gekozen om hier de communicatieve sturingsinstrumenten onder te scharen. De overheid tracht via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers en organisaties te wijzigen door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen. Binnen communicatieve instrumenten bestaan algemene vormen, zoals het gebruik van massamedia, maar ook op een meer individualistisch niveau, door het geven van advies. Communicatieve instrumenten zijn erop gericht om de kennis en perceptie van burgers en organisaties te beïnvloeden (Fenger en Kok, 2003: 244). Een van de voordelen van de communicatieve sturing is de wederzijdse betrokkenheid tussen de burger en de overheid. Hierdoor kan draagvlak ontstaan voor beleid. Een ander voordeel is dat de sturing op korte termijn gerealiseerd kan worden. Het aanbieden van voorlichting, reclamecampagne of andere communicatieve vormen van sturing zijn doorgaans sneller toe te passen dan veranderingen in product of plaats. Een belangrijk nadeel is dat niet altijd de gewenste uitkomsten worden behaald. Dit kan komen door onvoldoende middelen en een tekort aan bereidheid en inzicht in het verloop van besluitvormingsprocessen (Kanaalsturing, 2008: 15).

		Sturingsinstrumenten		
		Juridisch	Economisch	Communicatief
Dimensie	Algemeen	Wet	Maximumprijzen, minimumprijzen	Massamedia
	Individueel	Vergunning	Subsidies op aanvraag	Advies
Dimensie	Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
	Beperkend	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda

Tabel 5: Vormen van sturingsinstrumenten  
(Fenger en Kok, 2003)

### 2.3.4 Karakterisering van sturingsvisies

Een aantal karakterisering van de beschreven sturingsvisies kunnen worden onderscheiden, die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van overheden (Bekkers, 1994). Naar Bekkers (1994) zijn hieronder een aantal veronderstellingen nader uiteengezet. Deze veronderstellingen hebben betrekking op sturing, gezien vanuit de verschillende sturingsvisies. Aan het einde van deze paragraaf is een tabel weergegeven, waarbij de veronderstellingen ten aanzien van de verschillende visies nader uiteen zijn gezet op een ideaaltypische manier.

#### *Veronderstellingen omtrent de noodzaak en legitimiteit van sturing*

- Sturing is niet altijd vanzelfsprekend, maar dient te worden gelegitimeerd. Veronderstellingen omtrent de politiek-ideologische noodzaak tot overheidsingrijpen is een constante punt van discussie. Politieke waarden staan in samenhang met overheidsoptreden en bepalen de noodzaak en legitimiteit van overheidssturing (Bekkers, 2002: 213).

#### *Veronderstellingen ten aanzien van het sturend vermogen van een organisatie*

- Het sturend vermogen van een organisatie heeft betrekking op de vraag in hoeverre een gemeente, provincie of departement daadwerkelijk in staat is om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Het sturende vermogen van een overheidsorganisatie is onder meer afhankelijk van de gekozen organisatiestructuur. Een gemeentelijke organisatie gericht op doelgroepen, biedt meer mogelijkheden om vraaggericht te sturen dan een klassieke sectorenmodel (Ibid.: 213). Naast de organisatiestructuur zijn ook cultuureigenschappen van belang. Een organisatiestructuur waarin omgevingsgerichtheid en resultaatgerichtheid centraal staan, versterken het sturende vermogen van een organisatie dan een naar binnen, sterk door regels en procedures gedomineerde organisatiestructuur (Ibid.).

#### *Veronderstellingen ten aanzien van het zelfsturend vermogen van een organisatie of van een sector*

- Sturing is altijd gericht op een andere organisatie, een groep van mensen of een bepaald individu. Deze veronderstelling ten aanzien van sturing heeft betrekking op voldoende stimulans voor de sturende organisatie. Organisaties in de publieke sector zijn geen willoze pionnen, die zich zonder meer conformeren aan datgene wat een gemeente in een beleids- of collegeprogramma vastlegt. Organisaties in de publieke sector hebben de beschikking over zelfsturende vermogens. Organisaties zijn in staat om eisen te stellen aan de kwaliteit van hun functioneren (Ibid.: 214).

### *Veronderstellingen ten aanzien van het object van sturing en de context van sturing*

- Deze veronderstellingen hebben betrekking op het aangrijpingspunt voor sturing. Waar de sturende activiteiten van bijvoorbeeld een gemeente gericht op zijn. Sturing kan gericht zijn op de input, door financiële middelen ter beschikking te stellen, maar kan ook gericht zijn op de throughput of output, de geleverde prestaties. Ook ten aanzien van de context spelen bepaalde veronderstellingen. Kenmerken van een beleidssector bepalen de mate waarin ontwikkelingen en problemen in de sector kunnen worden gestuurd (Koppenjan e.a., 1987 in Bekkers, 2002: 214). In de verhoudingen tussen een gemeente en andere overheden spelen kernbegrippen als medebewind en autonomie, ontleend aan grondwettelijk verankerde begrippen als 'gedecentraliseerde eenheidsstaat', voortdurend een rol in de vormgeving van sturingsarrangementen. Ook de mate van politisering, de mate waarin bepaalde maatschappelijke problemen hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staan, is een belangrijke factor die van belang is voor de mate waarin en de wijze waarop wordt gestuurd (Bekkers, 2002: 215).

### *Veronderstellingen omtrent de rol van kennis en informatie*

- Om te kunnen sturen is informatie onontbeerlijk. Informatie en kennis zijn noodzakelijk om een adequaat beeld te kunnen krijgen over de aard en de oplossing van een vraagstuk dat bij een gemeente speelt. Informatie, kennis en inzicht bepalen mede de wijze waarop een gemeente optreedt. Niet alleen informatie en kennis alvorens te handelen is van belang, maar ook inzicht in de feitelijke effecten van de genomen maatregelen zijn van belang voor het kunnen beoordelen en bijsturen van deze maatregelen (Ibid.).

### *Veronderstellingen omtrent de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en -instrumenten*

- Bij sturingsconcepties horen de inzet van sturingsinstrumenten. Het in samenhang inzetten van deze instrumenten vanuit een visie op sturing noemen we een sturingsmodaliteit (Ibid.). Er zijn verschillende instrumenten waar de gemeente beschikking over heeft. Outputsturing is een voorbeeld van een sturingsvorm of modaliteit waarbij gemeente gebruik maken van het instrument van de prestatiebegroting. Ook zijn in het kader van interactieve beleidsvoering met verschillende andere actoren, allerlei communicatieve instrumenten voorhanden (Ibid.).

	Hiërarchische sturing	NPM Sturing	Netwerksturing
<b>Veronderstellingen omtrent de noodzaak en legitimiteit van sturing.</b>	Geloof in beheersing en maakbaarheid van de samenleving op basis van wetenschappelijke inzichten	Neo-liberale gedachtegoed over marktwerking	Samenwerking, samenspraak en wederzijdse afhankelijkheid om een gemeenschappelijk doel te behalen
<b>Veronderstellingen ten aanzien van het sturend vermogen van een organisatie</b>	Beheersing. Overheid als enige actor met sturende macht, met duidelijke, verticale bevels- en communicatie-lijnen	Bedrijfsmatige inzet om bepaalde publieke diensten efficiënter en effectiever te organiseren	Overheid stuurt in samenspraak met betrokken actoren om tot een (gedeelde) eindresultaat te komen

<b>Veronderstellingen ten aanzien van het zelfsturend vermogen van een organisatie</b>	Top-down benadering	Prikkels voor zelfsturing. Overheid stelt eisen aan eigen functioneren. Principal-agent relatie	Horizontale benadering
<b>Veronderstellingen ten aanzien van het object van sturing en context van sturing</b>	Aangrijpingspunt: vanuit een centraal en boven de samenleving gepositioneerd punt. Sturing richt zich op interne werking en processen van de te besturen organisatie.	Aangrijpingspunt: output en outcome. Prestaties en kwaliteit.	Aangrijpingspunt: Hoofdlijnen van het einddoel en het proces er naar toe. Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid
<b>Veronderstellingen omtrent de rol van kennis en informatie</b>	Kennis, informatie en wetenschappelijke analyse spelen vitale rol.	Kennis en informatie dienen om tot betere prestaties te komen	Betrokken actoren leveren en wisselen op gelijkwaardige basis kennis en informatie uit
<b>Veronderstellingen omtrent de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en – instrumenten.</b>	‘command and control’. Gedetailleerde beheersing van processen en ontwikkelingen door wet- en regelgeving en planning	Sturing op input en output. Sturing dmv incentives.	Sturing gericht op gemeenschappelijke beeldvorming dmv communicatie, overleg en onderhandeling, als ook procedurering en structurering van processen en relaties

Tabel 6: Karakterisering naar sturingsvisies

### 2.3.5 Bestuursstijlen

In het beleidsproces kan de overheid verschillende bestuursstijlen aannemen. Afhankelijk van de gekozen bestuursstijl wordt aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven een andere rol toebedeeld en varieert ook de communicatie met de betrokken actoren. Onderstaand schema ordent de verschillende bestuursstijlen in een participatieladder. Een hogere trede op deze ladder correspondeert met een grotere rol en toenemende betrokkenheid van de participanten (Pröpper in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 309). De verschillende bestuursstijlen kunnen worden gelieerd aan de behandelde sturingsvisies. In de laatste kolom wordt de relatie tot de bijbehorende sturingsvisie beschreven.

<i>Bestuursstijl</i>	<i>Rol participant</i>	<i>Aard communicatie</i>	<i>Relatie tot sturingsvisie</i>
<b>Interactief</b> <i>Faciliterende stijl</i> Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld,	Initiatiefnemer	Verschaffen van informatie en advies, faciliteren	<i>Netwerksturing</i> Ondersteunde bestuursstijl, gericht op

deskundigheid, materiële hulpmiddelen).		onderling overleg tussen participanten	verenigen van middelen en interactie
<i>Samenwerkende stijl</i> Het bestuur werkt met andere partijen samen op basis van gelijkwaardigheid.	Samenwerkingspartner	Overleg en onderhandeling, open onderlinge informatie-uitwisseling	<i>Netwerksturing</i> Dé bestuursstijl van een netwerksturing. Gelijkwaardige partnerschap staat centraal
<i>Delegerende stijl</i> Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser	Het communiceren van de beleidsruimte	<i>NPM-sturing</i> Principal-agent relatie. Relatie tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer
<i>Participatieve stijl</i> Het bestuur vraagt een open advies waarbij nog veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Adviseur	Uitwisselen van alternatieve concepties, probleemdefinities en oplossingsrichtingen	<i>NPM-sturing</i> Bestuursstijl gericht op oplossingsdefinities en bijbehorende prestaties
<b>Niet interactief</b> <i>Consultatieve stijl</i> Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving	Consulent (geraadpleegde)	Uitwisselen van visies en argumentaties over beleidsvoornemen	<i>Hiërarchische sturing</i> Bestuursstijl die partners consulteert, maar er is geen sprake van een gelijkwaardig partnerschap
<i>Open autoritaire stijl</i> Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Afstemming van (onderzoeks)-vragen en boodschap op doelgroep	<i>Hiërarchische sturing</i> Dé bestuursstijl van hiërarchische sturingsvisie. Top-down visie
<i>Gesloten autoritaire stijl</i> Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Geen.	Geen.	<i>Hiërarchische sturing</i> Bestuursstijl in een afgezonderde org. Geen relatie met andere organisaties.

Tabel 7: Bestuursstijlen geordend naar de mate van participatie (Pröpper in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 310-311)

## 2.4 Coördinatievormen tussen organisaties

De afhankelijke variabele van dit onderzoek is succesvolle samenwerking. Samenwerking in organisatienetwerken is een derde, volwaardige coördinatievorm tussen organisaties, naast hiërarchie in de vorm van overheidssturing en coördinatie via marktwerking. In dit verband wordt samenwerking niet gezien als onderdeel van één sturingsvisie, bijvoorbeeld onderdeel van de netwerksturing. Samenwerking kan verschillende vormen aannemen die in te passen zijn in de verschillende sturingsvisies. Samenwerking en overleg zijn in het Nederlands openbaar bestuur wijdverbreide begrippen. Overheidsbeleid wordt in overleg met andere actoren ontwikkeld en samen uitgevoerd. Geen interactie tussen beleidsvoerders en doelgroepen heeft als gevolg dat het ten koste kan gaan van de effectiviteit van het beleid. Zoals reeds behandeld in de tweede paragraaf, zijn middelen en hulpbronnen verdeeld onder meerdere actoren. De ene actor kan zijn doelstellingen niet bereiken zonder afstemming of samenwerking met de ander (Hoogerwerf, A. en Herweijer, M., 2003: 332).

Grofweg kunnen drie coördinatievormen worden onderscheiden, zoals ook de sturingswijzen zijn onderscheiden. Hiërarchie, markt en netwerk. In een hiërarchische coördinatievorm is het gebruikelijk dat de overheid optreedt als 'bestuurder' en verantwoordelijk is voor de samenhang. De overheid moet in dit geval zorgen voor afstemming tussen verschillende verbanden en organisaties en hun acties. Een centraal orgaan is de spil in deze 'samenwerkingsvorm'. Een tweede coördinatievorm. Binnen een coördinatievorm wordt de overheid nog wel gezien als een centrale, strategische actor, maar niet meer als het sturende orgaan dat alles coördineert. Voor een deel kan de markt, in dit geval andere partners in het samenwerkingsverband, de coördinatie verzorgen. De samenhang binnen deze coördinatievorm zou moeten blijken uit de keuze van de partners om vanuit gedeelde belangen allianties aan te gaan en hun diensten meer op elkaar af te stemmen. Echter een kenmerk van een 'markt coördinatievorm' is het risico dat de markt op onderdelen coördineert en niet op het geheel (Van Delden, 2009: 16). Tot slot is een laatste, veel over geschreven coördinatievorm, het netwerkconcept. In het netwerk als coördinatievorm worden duurzame afhankelijkheden en het informatieverkeer tussen partners geregeld terwijl er toch sprake blijft van flexibiliteit. Deze vorm van coördinatie is volgens Van Delden (2009: 17) vooral geschikt voor omstandigheden waarin behoefte is aan efficiënte en betrouwbare informatie tussen partners op operationeel niveau, dus met een grotere nabijheid dan tussen marktpartners wordt toegestaan en met grotere openheid dan in een formele hiërarchie gebruikelijk is. Netwerken bieden ruimte voor intensieve interactie in de uitvoering, wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen en vertrouwen in samenwerkingsrelaties (Van Delden, 2009: 17). Naar Powell (1990: 324-325) is in Van Delden (2009: 17) onderstaande schema opgenomen, om de karakteristieken van coördinatievormen te weergeven:



	<i>Forms</i>		
<i>Key features</i>	<i>Market</i>	<i>Hierarchy</i>	<i>Network</i>
Normative Basis	Contract – Property Rights	Employment Relationship	Complementary strengths
Means of Communication	Prices	Routines	Relational
Methods of Conflict Resolution	Haggling – resort to courts for enforcement	Administrative fiat - supervision	Norm of reciprocity – reputational concerns
Degree of Flexibility	High	Low	Medium
Commitment among parties	Low	Medium to High	Medium to High
Tone or Climate	Precision and/or Suspicion	Formal, Bureaucratic	Open-ended, mutual benefits
Actor Preferences or Choices	Independent	Dependent	Interdependent

*Tabel 8: Karakteristieken coördinatievormen (Van Delden, 2009)*

Zowel voor overheden als voor maatschappelijke organisaties kunnen verschillende motieven een rol spelen om coördinatievormen, oftewel samenwerkingsverbanden, aan te gaan. Samenwerking is echter geen doel op zich. Samenwerking brengt ook kosten met zich mee, bijvoorbeeld hogere besluitvormingskosten. Daarnaast beperkt samenwerking de eigen keuzevrijheid (Ibid.). Echter kunnen zwaarwegende motieven voor zowel de overheid als actoren uit het maatschappelijk middenveld de overhand krijgen in de beslissing om toch een samenwerkingsverband aan te gaan met een of meerdere actoren. Meer over deze motieven in de opvolgende paragrafen.

## 2.5 Kritische factoren van samenwerkingsverbanden

Er zijn een aantal duidelijke succes- en faalfactoren te onderscheiden van samenwerkingsverbanden. Samenwerking tussen overheden en maatschappelijke groepen kan op verschillende manieren plaatsvinden, zoals in bovenstaande paragraaf is beschreven. Alhoewel samenwerking noodzakelijk kan zijn om tot een goed resultaat te komen, betekent dit niet automatisch dat samenwerking zelf ook succesvol verloopt. De Buijn in Hoogerwerf en Herweijer (2003: 346) merkt hierbij op: *“Overleg leidt niet altijd tot meer inzicht, meer kennis of betere afstemming. De resultaten van samenwerking vallen vaak tegen of worden moeizaam of slechts met grote vertraging gerealiseerd. Niet alle problemen en situaties lenen zich blijkbaar even goed voor samenwerking”*. In deze paragraaf worden de factoren die voor het succes van samenwerking van belang zijn. De succes- en faalfactoren worden behandeld in de achtereenvolgende wijze. De context, het proces van samenwerking en de beleidsinhoud.

### 2.5.1 Context

De context van samenwerking is een belangrijke voorwaarde. Een eerste eis voor een succesvolle samenwerking is dat er (1) *draagvlak* bestaat. De betrokken partijen moeten van mening zijn dat het beleidsprobleem nu moet worden aangepakt en dat samenwerking daarvoor de beste optie is. Er dient sprake te zijn van een ‘sense of urgency’. Soms kan het aangaan van een samenwerking zelfs worden bemoedigd door de dreiging van andere, minder aantrekkelijke, maatregelen. Een overheid kan hierbij eenzijdig maatregelen nemen die consequenties kunnen hebben voor de andere actoren. Een tweede belangrijke factor voor een succesvolle samenwerking is het onderlinge (2) *vertrouwen*.

Zonder onderling vertrouwen bestaat het risico dat overige partijen ‘alle ruimte willen dichttimmeren’. De behoefte aan detaillering werkt vertragend, beperkt de flexibiliteit op een later moment en heeft een negatief effect op het leervermogen (Hoogerwerf e.a.: 347).

Om samen te kunnen werken is een (3) *geschikte partner* een belangrijke voorwaarde en geen gegeven. In het geval van convenanten moet de vertegenwoordiger waarmee de onderhandelingen worden gevoerd, wel in staat zijn de leden van de eigen achterban te binden. De onderhandelaar moet namens de achterban kunnen spreken en ook deze groep kunnen binden aan de gemaakte afspraken. Echter bij heterogene, diffuse en omvangrijke doelgroepen kan dit mogelijk een probleem zijn. (4) *Complexiteit* kan een factor zijn die de samenwerking ondermijnt, indien er sprake is van een groot aantal betrokkenen en veel relevante aspecten. Tegelijkertijd zijn het juist de complexe situaties waarbij samenwerking is geboden (Ibid.: 347).

### 2.5.2 Proces van samenwerking

‘De samenwerking heeft een inhoudelijk doel, maar het samenwerkingsproces heeft wel een zelfstandige waarde’ (Ibid.: 347). Hoe de verschillende actoren met elkaar omgaan, legt de basis voor de verdere gezamenlijke beleidsinspanningen. De dialoog levert een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid. Samenwerking verloopt niet vanzelf. Het vraagt continue aandacht om de belangentegenstellingen te overbruggen. Een belangrijke succesfactor is dan ook de aanwezigheid van een (5) *procesmanager*. De procesmanager moet in staat zijn om de juiste partijen bij de samenwerking te betrekken en dat er voldoende energie en voortgang in de samenwerking zit. Daarnaast is de (6) *deskundigheid* van onmisbaar belang. Reeds is vermeld dat juist complexe beleidsproblematiek om samenwerking vraagt. Zonder deskundigen kan de kwaliteit niet worden gegarandeerd en zal de uitkomst van de samenwerking inhoudelijk geen stand kunnen houden. Een laatste succesfactor in het proces van samenwerking, is de (7) *interne coördinatie*, in het bijzonder tussen de betrokken overheidsinstanties. Bij de afstemming van belangen en de coördinatie van de gebundelde inspanning is onderlinge afstemming zeer nodig. Wanneer provincies, gemeenten en verschillende departementen niet de eigen beleidsinbreng kunnen integreren, is het bijzonder lastig om met een consistent beleidsvoorstel te komen (Ibid.: 348).

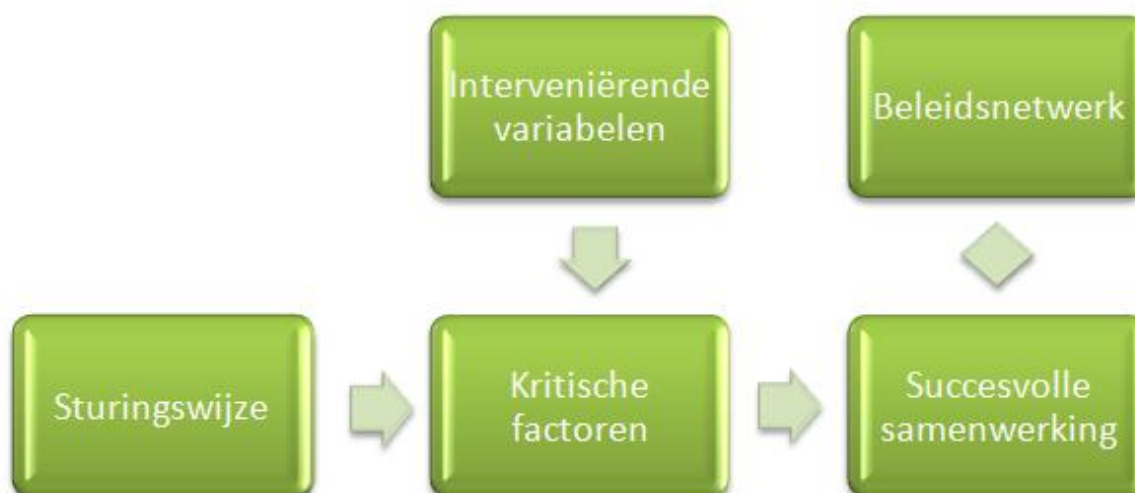
### 2.5.3 Beleidsinhoud

Tot slot wordt de inhoudelijke kant van de samenwerking besproken. Het ligt voor de hand dat de succesfactoren niet over het hoofd gezien kunnen worden. Samenwerking kan verschillende doelen dienen. Hierbij kan het gaan om informatie-uitwisseling tot het voeren van een gezamenlijk beleid (Ibid.: 348). Een succesfactor is de mate waarin de afspraken in concrete termen zijn verwoord. Duidelijk moet zijn wie welke rol krijgt toebedeeld en welke activiteiten er worden verwacht. De *afspraken* moeten (8) *uitvoeringsgericht* zijn. Dit betekent niet dat alle details vastgelegd moeten worden. De afspraken moeten ruimte overlaten om zich situationeel aan te passen. Beleidsvelden kunnen worden gekenmerkt door onzekerheid en een gedetailleerd plan is niet realistisch en zal tijdens de uitvoering niet overeind blijven. Een tweede succesfactor is dat het project (9) *overtuigend en motiverend* is en gedragen wordt door de betrokkenen. Tijdens de uitvoering kunnen onverwachte tegenslagen optreden. Hoogerwerf e.a. (2003: 348) geeft hierbij het volgende aan: ‘De beleidstheorie die aan het project ten grondslag ligt, moet zoveel overtuigingskracht bezitten dat partijen bereid zijn om mee te blijven werken aan de realisatie.’ De betrokken actoren moeten een voordeel hebben bij de realisatie van de uitvoeringsplannen. Het voordeel kan al zijn dat er een grotere kans is dankzij de samenwerking om de eigen doelen te realiseren. De laatste factor is de wijze waarop (10) *partijen elkaar aan de afspraken houden*. Duidelijk moet zijn dat het niet nakomen van de gemaakte afspraken niet zonder gevolgen zal blijven. Het registreren en vastleggen van de voortgang van het project is hierbij van groot belang. Er moeten van tevoren afspraken worden gemaakt over hoe de monitoring zal plaatsvinden en wat er gebeurt wanneer de (tussen)doelen niet worden gehaald (Ibid.: 349).

<b>Context</b>	Draagvlak Vertrouwen Geschiktheid van de partner Complexiteit
<b>Proces van samenwerking</b>	Aanwezigheid van de procesmanager Deskundigheid Interne afstemming
<b>Beleidsinhoud</b>	Uitvoeringsgerichte afspraken Overtuigingskracht van het plan Monitoring

Tabel 9: Factoren voor succesvolle samenwerking  
(De Bruijn in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 346 -8)

## 2.6 Conceptueel model



Figuur 3: Conceptueel model

Het conceptueel model dient als raamwerk om de centrale begrippen in de literatuur nader te onderzoeken en identificeren. Deze begrippen vormen een belangrijk onderdeel in de beantwoording van de probleemstelling. In deze paragraaf worden de centrale begrippen in de eerder besproken theorieën uitgewerkt. De onderlinge relatie tussen de centrale begrippen uit het theoretisch kader worden in figuur 3 gevisualiseerd.

Horizontaal in de figuur is weergegeven dat de sturingswijze de kritische factoren beïnvloedt die als prixi de mate van succesvolle samenwerking bepalen. De sturingswijze van het programmabureau NPRZ moet in staat zijn de kritische factoren, die onverdeeld zijn in context, proces van samenwerking en beleidsinhoud, positief te beïnvloeden om de samenwerking met de partners en tussen de partners onderling zo succesvol mogelijk te laten verlopen. De mate van succesvol samenwerken wordt bepaald aan de hand van de feedback van de respondenten. Hoe de partners de sturing van het programmabureau en de onderlinge samenwerking beleven, is van doorslaggevend belang. De kritische factoren worden niet alleen beïnvloed door de sturingswijze, maar ook door interveniërende variabelen. Dit zijn externe factoren die buiten de macht van het programmabureau ook indirect effect hebben op de samenwerking, door de kritische factoren positief of negatief te beïnvloeden. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is opgesteld om samen met meerdere partners van verschillende sectoren gezamenlijk verbeteringen te brengen in Rotterdam Zuid voor een langere periode. Het beleidsnetwerk vormt de context vormt van de samenwerking, immers de

inzet van meerdere partners is eenmaal een vast gegeven. Daarom is gekozen om de relatie tussen het beleidsnetwerk en de samenwerking aan te duiden met een ruit, om het onderscheid tussen de relaties van de verschillende begrippen te verduidelijken. De invloedrichting van de sturingswijze en de interveniërende variabelen op de kritische factoren worden middels pijlen weergegeven, als ook de invloedrichting van de kritische factoren op de succesvolle samenwerking. In hoofdstuk 3, de methodologische verantwoording, worden de begrippen geoperationaliseerd en verder uitgewerkt.



## 3. Methodologische verantwoording

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het onderzoek naar sturing door het programmabureau 'Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid' in een samenwerkingsverband met andere partners, is uitgevoerd. Er zal nader in worden gegaan op de afbakening van het onderzoek. Vervolgens volgt de operationalisatie van de centrale begrippen die reeds in de theorie uit hoofdstuk 2 zijn uitgelicht in het conceptueel model. De onderzoeksstrategie en de bijbehorende methoden werpen licht op de instrumenten die gebruikt zijn om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De betrouwbaarheid en validiteit vormen de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

### 3.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een onderzoeksplek bij het programmabureau Nationaal Programma Rotterdam Zuid, in het kader van een stageopdracht. Het onderzoek is uitgevoerd over een periode van 6 maanden, te weten van februari 2012 tot en met juli 2012. Gezien het relatief jonge bestaan van het programmabureau en de lange looptijd van de ingezette Kwaliteitssprong, namelijk tot 2030, zullen waarschijnlijk meerdere onderzoeken in de toekomst uitgevoerd worden naar het proces, de uitvoering en de uitkomsten. Dit onderzoek focust zich op de samenwerking in de opstartfase waar momenteel dit nationaal programma zich bevindt en welke sturingsrol het programmabureau daarin inneemt. Het proces en de samenwerking zijn van essentiële waarde om de doelen van het Nationaal Programma te behalen. Een breed gedragen samenwerking en een gelijkwaardig partneroverleg zijn de context waarin de sturing vanuit het programmabureau plaatsvindt. Gezien het groot aantal ondertekenaars, is het niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van dit onderzoek een betrouwbaar beeld te schetsen van de beoordelingen van alle partners over de samenwerking. Er is in dit onderzoek gekozen om beoordelingen te gebruiken van een select aantal vertegenwoordigers van het Rijk, gemeente, deelgemeenten, corporaties, kennisinstellingen, ondernemers en bewoners, om meerdere perspectieven van de deelnemende partners te incorporeren in dit onderzoek.

### 3.3 Operationalisatie

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt ook wel aangeduid als de operationalisatiefase. Operationaliseren heeft betrekking op wat de onderzocht zal worden en het meetbaar maken van de centrale begrippen (Van Thiel, 2007: 50). De centrale begrippen uit de behandelde theorie uit hoofdstuk 2, zijn in een conceptueel model verwerkt om de relatie van deze begrippen te visualiseren. Nu is het moment om deze begrippen te operationaliseren, zodat de onderzoeksopzet kan worden vastgesteld. De onderzoeksopzet leidt tot de verwerking van de analyses tot conclusies, om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling. Om de operationalisatie van de begrippen zo helder mogelijk uit een te zetten, wordt gebruik gemaakt van een schema.

De eerste stap is het geven van een definitie van de te onderzoeken theoretische begrippen. Met een definitie kan worden afgebakend wat onderzocht gaat worden (Ibid.). In de tweede stap wordt bepaald welke uitingsvormen de begrippen in de empirie kunnen aannemen, en welke daarvan in het onderzoek zullen worden gebruikt. In de volgende pagina's zijn de centrale begrippen uit het conceptueel model nader uiteengezet.

Begrip	Definitie	Uitingsvormen
<b>Beleidsnetwerk</b>	Sociaal systeem waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen door afhankelijkheden en gericht zijn op beleidsproblemen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actoren</li> <li>2. Afhankelijkheden en middelen</li> <li>3. Ontstaan van netwerkrelaties; doelen en motieven</li> </ol>

Het beleidsnetwerk in het verband van dit onderzoek heeft betrekking op de context en condities waarin het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is opgezet. Het convenant 'Zuid Werkt!' is ondertekend door overheden, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, ondernemingen en bewoners die op hun beurt meerdere partijen vertegenwoordigen in dezelfde sector. Met deze handtekening committeren de partners zich aan een langdurige verbinding totdat de doelstellingen worden bereikt (Zuid werkt, 2011: 3). Deze betrokken partijen met de onderlinge afhankelijkheden, middelen, motieven en strategieën vormen het beleidsnetwerk dat in dit onderzoek wordt geanalyseerd. De betrokken partijen, bestaande uit de partijen die het convenant hebben getekend en de achterban, zijn door middel van een literatuurstudie in dit onderzoek opgenomen, om het beleidsnetwerk te kunnen beschrijven. Daarnaast zijn de volgende vragen in de semi-gestructureerde interviews gesteld aan de respondenten:

- *Wat is uw functie binnen uw organisatie?*
- *Wat is volgens u de grootste uitdaging in Rotterdam Zuid?*
- *Welke oplossingsaanpak verdient volgens u de prioriteit?*
- *Welke partijen zijn volgens u de belangrijkste figuren in de aanloop naar het NPRZ?*

Begrip	Definitie	Uitingsvormen
<b>Sturingswijze</b>	Een samenhangend geheel van regels en overtuigingen, met bijbehorende sturingsmodaliteiten, -instrumenten en veronderstellingen	<ol style="list-style-type: none"> <li><u>1. Hiërarchische sturingsvisie</u> Sturing op grond van maakbaarheid en beheersbaarheid</li> <li><u>2. NPM sturingsvisie</u> Sturing op in- en outputparameters Sturing dmv incentives</li> <li><u>3. Netwerksturing</u> Sturing op structureren en procedureren van relaties Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming</li> </ol>

De sturingswijze heeft betrekking op de sturingsrol van het programmabureau binnen het NPRZ. In de theorie worden drie verschillende sturingsvisies onderscheiden, zoals te zien onder de uitingsvormen. De sturingswijze van het programmabureau is onderzocht middels literatuuronderzoek, waarbij de beschreven 'Organisatie en Werkwijze' in het uitvoeringsplan leidend is. Hierbij is gekeken naar de sturingswijze van het programmabureau op papier, maar ook observatie is in de onderzoeksperiode als onderzoeksmethode ingezet om de sturingswijze van het programmabureau te analyseren. De belangrijkste analyse is hoe de partners de sturing beleven, ervaren en beoordelen. De sturingswijze is namelijk een onafhankelijke variabele die in staat moet zijn om de kritische factoren in de juiste richting te beïnvloeden. Over de kritische factoren later

meer. De volgende vragen zijn tijdens de semi-gestructureerde interviews gesteld aan de respondenten:

- *Hoe kijkt u aan tegen de keuze om een nationaal programma op te zetten met een programmabureau, als voorheen ook het Pact op Zuid voor hetzelfde doel is opgezet?*
- *Hoe heeft u de rol van het programmabureau tot nu toe ervaren?*
- *Hoe werkt de rol van het programmabureau door binnen uw organisatie?*
- *Denkt u dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat in de aankomende jaren van hen wordt verwacht binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid?*

De sturingswijze en hoe deze wordt ingevuld zijn ook tijdens de interviews met de programmadirecteur en de beleidsadviseur van het programmabureau NPRZ aan bod gekomen. Hierbij zijn de volgende vragen voorgelegd:

- *Wat zijn volgens u de taken van het programmabureau?*
- *Het Pact op Zuid is in dezelfde geest opgericht als het NPRZ. Wat is volgens u het grootste verschil tussen het Pact en het NPRZ of is het NPRZ een verlengde van het Pact?*
- *Is er volgens u sprake van een sturingsrol van het programmabureau en hoe wordt deze ingevuld?*

Begrip	Definitie	Uitingsvormen
<b>Interveniërende variabelen</b>	Externe factoren die indirect invloed uitoefenen op de samenwerking tussen de verschillende partijen, die de kritische factoren positief/negatief weten te beïnvloeden	De invloed op de mate van succes in een samenwerking

De interveniërende variabele is een ruim begrip. In het conceptueel model is te zien dat in dit onderzoek wordt uitgegaan dat de sturingswijze van het programmabureau de mate van succesvolle samenwerking kan verklaren door de kritische factoren positief of negatief te beïnvloeden. Echter zijn er externe factoren die ook invloed kunnen hebben op de kritische factoren, die buiten de macht staan van het programmabureau. Dit kan bijvoorbeeld slaan op de huidige economische en politieke situatie, waarin de samenwerking binnen het NPRZ plaatsvindt. Om deze reden is het belangrijk om de interveniërende variabelen mee te nemen in het onderzoek.

Begrip	Definitie	Uitingsvormen
<b>Kritische factoren</b>	Factoren die bepalend zijn voor de succesvolle totstandkoming van gezamenlijke beleidspraktijken en voor het functioneren van de samenwerking.	<u>1. Context</u> Draagvlak Vertrouwen Geschiktheid van de partner Complexiteit <u>2. Proces van samenwerking</u> Rol van de procesmanager Deskundigheid Interne afstemming <u>3. Beleidsinhoud</u> Uitvoeringsgerichte afspraken



		Overtuigingskracht van het plan Monitoring
--	--	---

De variabele 'kritische factoren' is van wezenlijk belang en speelt een centrale rol in dit onderzoek. Dit onderzoek veronderstelt dat de kritische factoren in staat zijn de mate van succesvol samenwerken beïnvloeden. De kritische factoren worden op hun beurt beïnvloed door de sturingswijze van het programmabureau en de interveniërende variabelen. De kritische factoren zijn onderverdeeld naar de context, proces van samenwerking en beleidsinhoud. Tijdens de interviews met de respondenten zijn indirect via de vragen de aanwezigheid van deze kritische factoren gevraagd, als ook in hoeverre het programmabureau daar invloed op heeft gehad. De volgende vragen zijn gesteld en aan de hand van de beantwoording zijn verschillende vervolgvragen gesteld.

- *Is er voldoende draagvlak en vertrouwen bij u en de partners voor het uitvoeringsplan?*
- *Zijn uw belangen naar uw mening voldoende gewaarborgd in het uitvoeringsplan?*
- *Welke kansen c.q. beperkingen ziet u voor uw organisatie, gelet op de inhoud van het plan?*
- *Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van de realisatie van de doelen voor 2030?*

Begrip	Definitie	Uitingsvormen
<b>Samenwerking</b>	De bewuste afstemming van meerdere actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen door middel van stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen.	De mate van succesvol samenwerken, zoals ervaren door de betrokken partners

De succesvolle samenwerking is in dit onderzoek de afhankelijke variabele. De samenwerking tussen de partijen binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid heeft betrekking op de periode tussen het tekenen van het convenant 'Zuid Werkt!' in september 2011 tot de uiteindelijke presentatie van het uitvoeringsplan in juli 2012. In hoofdstuk 4 zijn in de governancestructuur de verschillende niveaus van samenwerking beschreven. De samenwerking op het niveau van het partneroverleg, het dagelijks bestuur en de dagelijkse onderlinge contacten tussen het programmabureau en de partners en tussen de partners onderling. Belangrijk hierbij is dat de samenwerking succesvol verloopt, om de doelstellingen te bereiken die in het convenant zijn genoemd. De doelstellingen staan echter voor 2030 opgesteld, een 20-jarige periode. In dit onderzoek is wegens de tijdsspanne bewust enkel de opstartfase naar het eerste uitvoeringsplan toe opgenomen. De mate van succesvol samenwerken is beoordeeld aan de hand van de beleving en de ervaring van de partners. De volgende vragen zijn hierbij aan de orde gekomen:

- *Heeft u veel contact met de andere partners, binnen en buiten het kader van het NPRZ?*
- *Hoe beoordeelt u de rol van de andere partners?*
- *Hoe heeft u de samenwerking met de partners tot nu toe ervaren?*

### 3.4 Onderzoeksstrategie: Case study

Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek met de case study als onderzoeksstrategie. In dit onderzoek staat het programmabureau Nationaal Programma Rotterdam Zuid als case centraal.

Heden is nog weinig empirische kennis beschikbaar over de sturingsrol van het programmabureau. Immers, het programmabureau NPRZ is slechts enkele maanden functioneel. Sturing, netwerk en samenwerking zijn begrippen die zich het beste laten vangen door kwalitatief onderzoek. Meer over de methoden komt in de volgende paragraaf aan bod. De case study houdt rekening met het praktijkgerichte karakter van dit bestuurskundig onderzoek. De meerwaarde van de case study als onderzoeksstrategie, is de hoeveelheid empirische informatie die het onderzoek levert. Deze informatie kan vervolgens als basis dienen voor nieuwe theorievorming of kan leiden tot verbetering van bestaande theorievorming. De samenwerking tussen de partners van het convenant, de sturing en beoordeling van deze samenwerking zullen zoveel mogelijk in de natuurlijke situatie worden onderzocht. Dit is mogelijk door het inzetten van onderstaande onderzoeksmethoden. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de sturing plaatsvindt vanuit de directeur en medewerkers van het programmabureau NPRZ. Het netwerk rondom het programmabureau bestaat logischerwijs uit de partners van het convenant, maar ook uit medewerkers van de verschillende onderdelen van de gemeente zelf. Aan de hand van het in kaart zetten van dit netwerk met bijbehorende belangen, middelen, afhankelijkheden en motieven, is het mogelijk een oordeel te vellen over de wijze van samenwerking en sturing en kunnen de kritische factoren die hierbij bepalend zijn, worden onderscheiden.

### 3.5 Onderzoeksmethoden

Binnen de onderzoeksstrategie case study, is het mogelijk om meerdere methoden in te zetten. Dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en te analyseren (Van Thiel, 2007: 66). De gekozen onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden maken het mogelijk om de diepte in te gaan. Verschillende perspectieven worden meegenomen, waardoor een rijkheid aan informatie ontstaat. Er is de voorkeur gegeven aan de onderzoeksmethoden inhoudsanalyse, observatie en interview, omdat het een complex speelveld betreft. In onderstaande deelparagrafen wordt dieper ingegaan op de gehanteerde methoden.

#### 3.5.1 Inhoudsanalyse

Voor dit onderzoek is voor een belangrijk deel de inhoudsanalyse als onderzoeksmethode gebruikt, om bestaande schriftelijke documenten te selecteren voor het onderzoeksonderwerp. In grote mate zijn dit documenten naar aanloop van het uitvoeringsprogramma van het programmabureau NPRZ, zoals documenten met betrekking tot het Pact op Zuid, het onderzoek van de commissie Deetman/Mans, het convenant 'Zuid werkt!' en het uitvoeringsprogramma zelf. Een totaal overzicht van de documenten en publicaties is terug te vinden in de literatuurlijst. Naast de inhoudsanalyse gericht op het onderzoeksonderwerp, is een literatuurstudie gestart naar de centrale begrippen van het onderzoek. Zoveel mogelijk relevante theoretische inzichten over netwerk, sturingsvisies en samenwerking zijn verwerkt in het theoretisch kader. Uit dit theoretisch kader zijn de kernconcepten ontwikkeld ter gebruikmaking van de analyse van de empirie.

#### 3.5.2 Observatie

Gedurende het onderzoek is de onderzoeker werkzaam als stagiaire bij het programmabureau NPRZ. Dit geeft de mogelijkheid om de observatie als onderzoeksmethode te hanteren, waarbij de eigen waarneming wordt gebruikt in de analyse. Van Thiel (2007: 79) onderscheidt drie verschillende technieken van observatie, namelijk verborgen, open en participerende observatie. In dit onderzoek maakt de onderzoeker onderdeel uit van de onderzoekssituatie. Bij de participerende observatie is er interactie tussen de onderzoeker en eenheden, en is de identiteit van de onderzoeker bekend bij degenen die geobserveerd worden (Ibid.). In het kader van de stagewerkzaamheden heeft de onderzoeker veelvuldig contact met de medewerkers van het programmabureau, en is aanwezig bij voortgangsoverleggen en besprekingen met de partners. Tijdens deze overleggen en besprekingen

heeft de onderzoeker de houding en de rol van de betrokkenen geobserveerd. In deze hoedanigheid is er sprake van een participerende observatie.

### 3.5.3 Interview

Een groot deel van het empirisch onderzoek is tot stand gekomen door middel van interviews. Het afnemen van interviews is een flexibele wijze van informatievergaring, omdat aanvullende vragen tijdens het gesprek kunnen worden gesteld om een gegeven antwoord beter te begrijpen (Ibid.: 106). Voor dit onderzoek is gekozen voor een semigestructureerde interview. De interviews vinden plaats aan de hand van een topiclijst. De onderwerpen op de topiclijst hebben betrekking op de persoonlijke visie op Rotterdam Zuid; welke problematiek en welke aanpak de prioriteit verdient. Hieraan gerelateerd is de eigen rol als onderwerp. Wat ziet de respondent als de rol van de eigen organisatie. Hierbij horen de belangen, middelen en motieven. Een ander onderwerp betreft de mening over Pact op Zuid; Tot welke resultaten, of juist afwezigheid van resultaten het Pact heeft geleid. Een belangrijk onderwerp dat niet kan ontbreken is de visie op het NPRZ zelf. In zal worden gegaan op de doelen, de samenwerking met andere partners, de verwachtingen en de eigen rol binnen het programma. De kritische factoren zijn hierbij essentieel. De respondenten zijn de partners van het NPRZ, die het convenant 'Zuid werkt!' hebben getekend. In totaal zijn 15 diepte interviews gehouden. Deze interviews zijn opgenomen en volledig uitgewerkt. De respondenten zijn uitgezocht op relevantie van het onderzoek. Het semigestructureerde interview maakt het mogelijk de vragen en vervolgvragen aan te passen aan de diversiteit van respondenten van de verschillende organisaties. Het interview maakt het mogelijk te achterhalen welke betekenissen de partners geven aan sturing, het netwerk en de samenwerking als ook de opgedane ervaringen met deze begrippen binnen het kader van het NPRZ.

### 3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van het kwalitatief onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van de methoden inhoudsanalyse, observatie en interview. Er zal achtereenvolgens de interne en externe validiteit en vervolgens betrouwbaarheid van dit onderzoek worden behandeld. De validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek, de mate waarin een onderzoek heeft gemeten wat het beoogde te meten. Daarnaast heeft de validiteit ook betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek, de mate waarin de gevonden resultaten gelden voor vergelijkbare casussen (Ibid.: 57). Door gebruik te maken van triangulatie, in dit geval drie afzonderlijke onderzoeksmethoden van dataverzameling, is getracht de interne validiteit zo groot mogelijk te maken. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de beperkingen van het onderzoek. Respondenten kunnen informatie verschaffen die niet altijd even betrouwbaar is. Een respondent kan namelijk sociaal wenselijke antwoorden verschaffen. Personen hebben de neiging om een goede indruk te willen achterlaten, zeker in een samenwerkingsverband dat nog loopt tot 2030.

De externe validiteit echter van een case study is meestal gering, juist omdat het een unieke casus betreft. Momenteel heeft geen enkel gebied in Nederland de mate van ernst en cumulatie van problematiek op zo'n grote schaal, vergelijkbaar met Rotterdam Zuid. Het is uniek dat hier een nationaal programma voor in het leven is geroepen. Een gevolg hiervan is het programmabureau, dat gefinancierd wordt door de partners, maar onder is gebracht bij de gemeente Rotterdam. Vanwege de uniciteit is de externe validiteit gering. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen worden gemeten (Ibid.: 55). De nauwkeurigheid van het onderzoek wordt gewaarborgd middels een topiclijst die gehanteerd is tijdens de interviews, met vragen die de te onderzoeken theoretische begrippen dichterbij het referentiekader van de respondent. Zo wordt het mogelijk gemaakt om vergelijkingen te maken tussen verschillende ervaringen om zo de bewoordingen van de respondent te abstraheren. Verder bevat de topiclijst voldoende mogelijkheden om vervolgvragen te stellen. Alle interviews zijn

opgenomen en uitgeschreven om de exacte bewoordingen van de respondenten te kunnen achterhalen. Het tweede element van betrouwbaarheid – consistentie – heeft betrekking op het principe van herhaalbaarheid. Dit is een beperking van dit onderzoek. Er is gekozen voor een of twee respondenten van een zelfde partnerorganisatie. Dit maakt het lastig om het onderzoek te repliceren. Om deze beperking zoveel mogelijk tegen te gaan, zijn de respondenten geselecteerd op relevantie en functieomschrijving. Hier is gekozen om zoveel mogelijk een bestuurder te interviewen om bij een eventueel vervolgonderzoek de zelfde respondenten te hanteren.



## 4. Casusbeschrijving: Rotterdam Zuid

### 4.1 Rotterdam Zuid

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is in het leven geroepen voor Rotterdam Zuid. Het programmabureau werkt voor Zuid. De partners van het convenant hebben zich gecommitteerd aan Zuid. Alvorens de theorie en analyse los te laten over de sturing en samenwerking binnen dit nationaal programma, behoeft het onderzoek een schets van de context en achtergrond van Rotterdam Zuid. In deze eerste paragraaf volgt een algemene beschrijving van het gebied en de uitdagingen waarmee Zuid te maken heeft. Het nationaal programma is niet de eerste beleidspoging om Rotterdam Zuid als gebied te revitaliseren. Een historische context aan redoperaties volgt in de tweede paragraaf. Tot slot wordt in de derde paragraaf het nationaal programma uitvoerig beschreven en komen de belangrijkste elementen van het nationaal programma aan bod.

Rotterdam Zuid is het gebied onder de Maas en beslaat de deelgemeenten Charlois, IJsselmonde en Feijenoord. Officieel liggen Hoogvliet en Rozenburg ook in Rotterdam Zuid, maar wordt de focus niet op gelegd. De primaire aandacht gaat naar de eerder genoemde drie deelgemeenten. Charlois, IJsselmonde en Feijenoord zijn samen goed voor 22 wijken. Rotterdam Zuid telt ongeveer 200.000 inwoners. Gezien de omvang van het gebied en het aantal inwoners, wordt Rotterdam Zuid vergeleken met de grootte vergelijkbaar met een stad als Eindhoven (Rotterdam, 2012b). In de wijkenaanpak verschilt Rotterdam Zuid van andere achterstandsgebieden in Nederland, vanwege de aard, omvang en complexiteit van de problematiek. Kennis van de ontstaansgeschiedenis van Zuid is van belang, om te begrijpen hoe de DNA van Rotterdam Zuid is gevormd door de historie heen. Deetman en Mans (2011: 5) zeggen niet zonder reden dat 'de oplossingen voor de problematiek van Zuid moeten uitgaan van dit DNA'.

Het ontstaan van Rotterdam Zuid is verbonden met de ontwikkeling van de Rotterdamse haven eind 19<sup>e</sup> eeuw. De economische bedrijvigheid trok vele arbeidskrachten aan. In korte tijd werden in een korte periode woonwijken gebouwd met goedkope woningen om voornamelijk de havenarbeiders te huisvesten. Rotterdam Zuid is altijd een volks gebied geweest, zoals de haven voor Rotterdam altijd van grote waarde is geweest. Na de Tweede Wereldoorlog werd de haven van Rotterdam zo snel mogelijk hersteld en vanwege de ravage van de oorlog was er grote vraag naar woningen. Deze naoorlogse werden gebouwd in de nieuwe tuinsteden Pendrecht, Lombardijen, Zuidwijk en IJsselmonde. De portieketagewoningen uit die tijd waren een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de bestaande huisvesting in het centrum van Rotterdam (Deetman/Mans, 2011: 5). In de jaren '60 en '70 kwamen goedkope arbeidskrachten uit zuidelijke landen in groten getale naar dit gebied om te werken, voornamelijk in de haven. Deze gastarbeiders vestigden zich dan ook massaal op Zuid. Hedendaags is minimaal 50% van de bewoners van de deelgemeenten Feijenoord en Charlois van niet-westerse allochtone afkomst. Naast deze ontwikkeling van de komst van gastarbeiders, die zich op meerdere plaatsen in Nederland voordeed, werden twee andere ontwikkelingen zichtbaar. In de jaren '80 verschoven de havenactiviteiten steeds verder westwaarts, waardoor de werkgelegenheid in de havens voor Zuid afnam. De binding met de haven verdween geleidelijk. De haven is al lange tijd niet meer de belangrijkste werkgever voor Zuid. De tweede ontwikkeling betreft dat de overheid in dezelfde periode verschillende gemeenten rond Rotterdam aanwees als groeikernen met aantrekkelijke huisvesting. Voor velen betekende dit een attractief alternatief voor het wonen in de tuinsteden. Deze ontwikkelingen hadden gevolgen voor de selectieve migratie uit Zuid en dit proces werd nogmaals versterkt door de komst van de VINEX-wijken ten zuiden van Rotterdam (Ibid.).

Dit proces van selectieve migratie is nog steeds aan de gang in Rotterdam Zuid. Bewoners die het beter krijgen, vertrekken naar betere en/of aantrekkelijkere woonomgevingen in en rondom Rotterdam. In het rapport 'Komen en Gaan. Selectieve migratie in Rotterdam in 2009' wordt de

migratie in Rotterdam Zuid apart besproken. Het rapport vermeldt dat het totale migratiesaldo naar dit gebied over de jaren heen nog niet positief is geweest. Buitenstedelijke verhuizingen hebben de overhand. Een uitsplitsing van de migratiesaldi naar leeftijd laat zien dat het vertrekoverschot vanuit het Pact op Zuid gebied voor een groot deel bestaat uit jonge gezinnen (0 t/m 14 jaar en 30 t/m 44 jaar). Meer over Pact op Zuid later in dit hoofdstuk. De goedkope woningvoorraad in Rotterdam Zuid heeft een aanzuigend effect op kansarmen en mensen met een laag inkomen. De laatste jaren trekt dit gebied een groot aantal mensen aan uit Midden- en Oost-Europa. De zogenaamde MOE-landers, die zich vestigen in een aantal wijken in Zuid (Deetman/Mans, 2011). Al deze ontwikkelingen hebben de DNA van Zuid gevormd zoals het nu bestaat. Het gevolg is dat de gewenste sociale stijging van Zuid als geheel onvoldoende scoort. Juist in een gebied met ook heel veel kansen, ligt de potentie om het tij te keren. Het rapport van Deetman en Mans vat de huidige situatie in Zuid als volgt samen:

*“De geschiedenis van Zuid laat zien hoe het wonen en werken uit elkaar groeien. De haven schuift richting zee en de werkgelegenheid op Zuid loopt terug. De bewoners trekken naar nieuwe woongebieden en de oude woningvoorraad verpaupert en wordt bezet door groepen die niets beters kunnen krijgen. De geschiedenis van Zuid is ook een geschiedenis van steeds nieuwe pogingen om verbeteringen tot stand te brengen. Desondanks blijft de problematiek in het middengebied van Zuid weerbarstig.”*

Rotterdam Zuid wordt vaak neergezet als een probleemgebied. Er is sprake van een stapeling van achterstanden op het gebied van woningkwaliteit, werk en inkomen, scholing en onderwijs. Op verschillende terreinen zijn persistente problemen te herkennen die zich al vele jaren voordoen in uiteenlopende mate van intensiteit en uitingsvormen. In de aard van de problematiek is Zuid niet uniek. Deze problemen doen zich ook voor in andere wijken in (middel)grote steden in Nederland. Echter onderscheidt Rotterdam Zuid zich door de schaal waarop de problematiek zich voordoet en de ernst van de situatie (Deetman/Mans: 8). Om een beeld te schetsen van Rotterdam Zuid in vergelijking met Rotterdam en de rest van Nederland, volgt op de volgende pagina een tabel met cijfers van een aantal belangrijke indicatoren.

## 4.2 Pact op Zuid

Het Pact op Zuid is een samenwerkingsovereenkomst dat in het najaar van 2006 op touw is gezet door een coalitie tussen de gemeente Rotterdam, drie deelgemeenten en vier woningcorporaties om de achterstand van Rotterdam Zuid weg te werken. Het Pact is in het leven geroepen als een additioneel, stedelijk ontwikkelingsprogramma. De aanleiding van het Pact op Zuid is de Grote Woontest uit 2004 die zeer negatieve ontwikkelingen liet zien in termen van bewonerstevredenheid en woningwaarde. Hieruit bestond de urgentie bij de partijen voor een grootschalige investering met impact. Gezamenlijk is de opdracht opgesteld om 1 miljard euro uit te trekken aan extra investeringen, waarbij de toezegging is dat ruim 170 miljoen euro van de gemeente Rotterdam en de rest van de woningcorporaties komt (Ontwikkelingen op Zuid, 2009: 7). Deze genoemde investering van 1 miljard euro is overeengekomen in de intentieovereenkomst van de partners binnen het Pact op Zuid voor de periode 2006 t/m 2015 om de sociale, economische en fysieke infrastructuur van Zuid te verbeteren (Intentieovereenkomst Pact op Zuid). De grootste uitdaging voor het Pact was de bewonerstevredenheid sterk te verbeteren en het vertrek van mensen uit Zuid tegengaan. Dit is geformuleerd in de volgende doelstelling van het Pact op Zuid: *Een krachtige buurt in een aantrekkelijke wijk binnen een sterk Zuid*. De intentieovereenkomst geeft de volgende toelichting: ‘De deelnemende partijen investeren in de drie pijlers. Samen vergroten deze de sociale, de economische en de fysieke kwaliteiten van Zuid’ naar het stedelijk gemiddelde in 2016.

1. *Krachtige buurt: perspectief bieden aan inwoners en ondernemers*
2. *Aantrekkelijke wijk: een prettige woonomgeving voor iedereen*
3. *Sterk Zuid: aansprekende stedelijke voorzieningen* (Intentieovereenkomst Pact op Zuid).

Onderwerp	Landelijk	Rotterdam	Zuid	Gem. 7 focuswijken
Aantal inwoners	16.654.000	610.412	193.982	76.728
% Inwoners tot 23 jr	27	26,9	28,4	40
% Eenoudergezinnen t.o.v. totaal aantal gezinnen	16	36	40	38
Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen per jaar [€ 1000]	34,3	29,2	25,7	24
% Huishoudens met een WWB-AO- of WWV-uitkering	8	14	15	21
% Werkloosheid	6,3	8,3	8,8	11,3
% Huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens	7	13	14	19
Kinderen tot 18 jr in een huishouden tot 105% van sociaal minimum	7	17	22	23
% Opleiding middelbaar of hoger beroepsonderwijs	72	62	50	46
% Leerlingen in VWO	22	16	13	12
% Leerlingen in Praktijkonderwijs	3	5	7	7
% Voortijdig schoolverlaters 17 - 22 jaar	7,5	18	22	23
% jongeren met startkwalificatie 17 – 22 jaar	-	46	38	39
Cito-eindtoets groep 8	535,4	531,2	528,8	527,8
% kinderen in basisschool met laag opgeleide ouders	13	34	43	52
% kwetsbare meergezinswoningen t.o.v. woningvoorraad	-	26	37	51
Gemiddelde WOZ waarde [€ 1000]	233	163,8	128,9	106,7
Veiligheidsindex 2010 (1 – 10)	-	7,3	6,3	5,1
Sociale index 2010 (1-10)	-	5,8	5,3	4,9

Tabel 10: Vergelijkingen met Rotterdam Zuid (Zuid Werkt!, 2011: 10)

In de eerste periode tussen 2006 en 2010 heeft dit geleid tot een investeringsprogramma met meer dan 600 projecten. De financiën van het programma zijn primair gebaseerd op hoofdzakelijk fysiek georiënteerde budgetten. Gaandeweg het proces is er discussie over besteding van middelen aan activiteiten anders dan fysiek (Ontwikkelingen op Zuid, 2009). Al in 2007, een jaar na de start van het Pact werden beleidsmakers geconfronteerd met de kritische reacties van derden. Slechts in het hoofd van inhoudelijk goed geïnformeerde medewerkers bestond een gefragmenteerd inzicht in de groeiende samenhang van projecten, was het gedeelde gevoel van critici. Een voorbeeld van een programmaonderdeel van het Pact is sociale aanpak met projecten met betrekking tot taalcurssussen, onderwijs en schuldhulpverlening en werkgelegenheidsprojecten. Een greep uit het totaal van de 600 projecten, zijn bijvoorbeeld het verbeteren van speelterreinen, komst van een wijktheater, meer gezinscoaches en versterken van de jeugdhulpverlening (Rotterdam, 2012b).

Het Pact op Zuid heeft bestaande krachten in Zuid losgemaakt om zich in te zetten voor dit gebied. Na het Pact is het initiatief 'Ik Zit op Zuid' tot stand gekomen. 'Ik Zit op Zuid' (IZoZ) is een privaat initiatief van Concire, Dura Vermeer Bouw Rotterdam en WSA Stedelijke vernieuwing, gericht op de ontwikkeling van een economisch toekomstperspectief voor regio Rotterdam Zuid. Dit initiatief noemt zichzelf een beweging. Een groeiende groep ondernemers die zich voor lange termijn committeert en verantwoordelijkheid neemt voor een sociaal economische versterking van Rotterdam Zuid. 'Ik Zit op Zuid streeft naar een samenwerking die niet is gebaseerd op formele



structuren, maar op natuurlijke samenwerking vanuit gedeelde belangen bij een sterke en vitale regio' (Kei-Centrum, 2012b). In februari 2010 hebben de IZoZ, als een groeiende groep ondernemers, en het Pact op Zuid gezamenlijk belangrijke vervolgstappen genomen om gezamenlijk als bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, gemeente en partners kansen helpen te ontwikkelen voor nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid voor jongeren op Zuid. Het aantal partijen dat zich heeft gecommitteerd aan het Pact is uiteindelijk een noemenswaardige grote groep geworden (Rotterdam, 2010c). Een totaal overzicht van de partijen is in de afbeelding hieronder weergegeven.



Figuur 4: Partners van het Pact op Zuid

In 2010 verscheen, namens de stuurgroep Pact op Zuid, een tussenstand van de vorderingen. Een jaar daarvoor verscheen het rapport van DRIFT met een evaluatie, die in opdracht van het programmabureau Pact op Zuid is opgesteld. Destijds werd aangegeven dat tijdens de interviews meermaals werd gemeld dat er tussen de partners discussie bestaat over wie verantwoordelijk is voor en de regie heeft over het uitvoeren van de maatschappelijke opgave (DRIFT, 2009: 19). Na deze evaluatie volgde de notitie 'Pact op Zuid nieuwe stijl: een aanpak met focus!'. Na drie jaar werd een nieuw document gepresenteerd waar de eerdere kritiek in is verwerkt. Het Pact is immers ontstaan vanuit het besef dat geen van de betrokken partijen in staat is om de problemen op Zuid alleen op te lossen en de benodigde kansen te creëren. De samenwerking en het vormen van coalities is essentieel voor het Pact. In deze notitie uit 2009 schrijft de stuurgroep dat er veel is bereikt, maar tegelijkertijd door ieder wordt besef dat door de hoeveelheid aan projecten en activiteiten de focus uit het zicht is geraakt. De doelstellingen van het Pact staan ongewijzigd, maar er worden vanaf dat moment duidelijkere keuzes gemaakt voor projecten die het verschil maken. Projecten die tot de normale verantwoordelijkheid van de partners behoren worden weer terug gelegd bij die organisaties. Naar aanleiding van de volgende kritiekpunten uit het rapport van DRIFT 'Ontwikkelen op Zuid', is het Pact met een hernieuwde focus doorgepakt: De doelen worden niet behaald zoals ze worden aangepakt; de maatschappelijke opgave dient benoemd te worden, focus moet worden aangebracht; Het Pact op Zuid bestaande uit de gemeente, deelgemeenten en corporaties kan het niet alleen. Alleen als onderdeel van een maatschappelijk netwerk kan het Pact een bijdrage leveren. Het kernbegrip is samen met andere partijen (Kei-Centrum, 2009: 4c). In achtneming van bovenstaande kritiekpunten heeft de stuurgroep PoZ gekozen om zich vanaf dat moment te richten

op de thema's 1) jeugd en onderwijs, 2) economie en arbeidsparticipatie, 3) gebieden met veel particuliere woningvoorraad en 4) spin-off kanskaarten. Na de kritiek van de tussentijdse evaluatie, is gekozen voor een nieuwe, volgende fase vanaf 2010. Pact 2.0. Inmiddels kan worden vastgesteld dat het Pact op Zuid nooit de eindtermijn heeft bereikt. Het is nu 2012 en sinds een aantal maanden is het Pact op Zuid opgevolgd door het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De aanloop naar het nationaal programma wordt in onderstaande paragraaf nader behandeld.

## 4.3 Aanloop naar de Kwaliteitssprong

### 4.3.1 Commissie Deetman/Mans

In maart 2010 heeft toenmalig minister Van der Laan van het ministerie VROM/WWI oud-minister Deetman en Mans, oud-burgemeester van Enschede, gevraagd om de gemeente Rotterdam te adviseren over de aanpak van de opgaven in Rotterdam Zuid. Aanleiding van dit verzoek is het werkbezoek van de minister aan Rotterdam Zuid in november 2009. Tijdens dit werkbezoek is de diversiteit aan vraagstukken en problemen waar Zuid mee te kampen heeft, aan de orde gekomen. De commissie Deetman/Mans kreeg de opdracht mee om een analyse uit te voeren over de situatie op Zuid, als ook de aangrijpingspunten voor interventies en strategiebepaling. 'Een integraal onderzoek waarbij het uitgangspunt is dat de problematiek wordt gekeerd door middel van een samenhangende systeemaanpak' (Deetman/Mans, 2011: 4). Het rapport van Deetman/Mans benoemt in het kort de hoofdproblematiek van Rotterdam Zuid: Een zwakke sociaal-economische structuur en een fysiek zwak gebied. Naast het aanstippen van de toen huidige problematiek op Zuid, benoemt het rapport verbeterpunten in de huidige inzet op Zuid. Deze zijn:

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

Deze verbeterpunten geven harde kritiek op de aanpak van het Pact op Zuid. Er dient een omslag te komen in de sectorale aanpak. 'Er is niet genoeg samenhang en prioritering te ontdekken in de veelheid aan initiatieven en projecten die op Zuid worden uitgevoerd' (Deetman/Mans, 2011: 11). Een gemeenschappelijk perspectief en een eenduidige richting voor inzet van mensen en middelen wordt als cruciaal bestempeld voor het slagen op Zuid. Het advies van Deetman/Mans bestaat uit een aantal doorbraken. Volgens de commissie is het in ieder geval cruciaal dat de gemeente Rotterdam, het Rijk en lokale partners op korte termijn samenwerken aan een gedeelde visie om de hoofdlijnen voor de komende 20-30 jaar vast te leggen. De doorbraken worden onderverdeeld in drie pijlers, namelijk talentontwikkeling, economische versterking en fysieke kwaliteitsverbetering. De bestuurlijke commitment en de krachtige uitvoering zijn belangrijke randvoorwaarden om de doorbraken te realiseren. Het rapport onderstreept dat het gaat om een zaak van nationaal belang. Gepleit wordt voor een directe en brede betrokkenheid van het Rijk. 'De omvang en complexiteit van de opgaven vraagt om een Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid' (Deetman/Mans, 2011: 21). Het aanstellen van een programmamanager die verantwoordelijk is voor het gehele programma en met gezag en mandaat van de betrokken partijen het programma in uitvoering kan brengen, is een belangrijke meerwaarde, die tot dusver in eerdere redinitiatieven van Zuid, heeft ontbroken. De gemeente, rijkspartners, woningcorporaties, bedrijfsleven, scholen, bewoners en andere lokale partners worden aangespoord om de komende jaren gezamenlijk aan de slag te gaan. Rotterdam kan het niet alleen en moet het niet alleen willen doen. Dat staat centraal in de conclusie (Ibid.). Het rapport van Deetman en Mans maakte duidelijk dat het Pact op Zuid in de huidige vorm niet tot de gewenste resultaten zal leiden. De gemeente, deelgemeenten en het Rijk waren het eens dat een nieuwe aanpak op Zuid de prioriteit verdiende. Het einde van het Pact op Zuid was hiermee een feit en een nationaal programma kwam hiervoor in de plaats.

## 4.4. Nationaal Programma Rotterdam Zuid

### 4.4.1 Ambities voor Zuid

Het convenant 'Zuid Werkt!' vormt de basis voor het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Hierin worden de ambities, doelen en werkwijze beschreven. Eerdere redoperaties op Zuid hebben niet tot voldoende resultaat geleid. Met een Nationaal Programma willen de gemeente Rotterdam en het Rijk het tij keren op Zuid. In 'Zuid Werkt!' zijn de adviezen overgenomen van de commissie Deetman en Mans. Deze commissie noemt de problemen in Zuid ongekend op Nederlandse schaal en pleit voor een gedeelde visie, waarbij de gemeente samen met het Rijk en lokale partners de hoofdlijnen voor de komende 20 jaar vastlegt. Als gevolg hebben zich een groot aantal partners gecommitteerd aan de gezamenlijke doelstellingen voor Zuid voor het jaar 2030. De samenwerkende partners zijn overheden, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, ondernemers, woningcorporaties en bewoners. Deze partners verklaren gezamenlijk te zijn overeengekomen:

*"het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid vast te stellen en de verbinding aan te gaan voor de benodigde langdurige inzet. We verwachten zeker 20 jaar nodig te hebben om de doelstellingen te bereiken. We gaan door tot we onze doelstellingen hebben bereikt. Alle partijen verbinden zich aan de ambitie, aan de langdurige inzet en de gerichte en integrale aanpak die hiervoor nodig is zoals gezamenlijk vastgelegd in het Nationaal Programma"* (Zuid Werkt!, 2011: 3).

De kern van het samenwerkingsverband zijn de gedeelde doelstellingen. Rotterdam Zuid kampt niet alleen met een opstapeling van problematiek, maar biedt ook mogelijkheden. In de unieke samenstelling van de jonge bevolking en de ligging van het gebied liggen de potenties. Een aantal trends en kansen zijn geïdentificeerd die de basis zijn voor de gezamenlijke toekomstvisie voor Zuid. Deze zijn:

- Rotterdam Zuid heeft een strategische ligging op de economische assen. De haven is de belangrijkste meerwaarde van dit gebied. Het behoud van de concurrentiepositie van de mainport dwingt tot grootschalige modernisering en duurzame industriële vernieuwing.
- Binnen de context van deze economische en maatschappelijke modernisering zijn de midtech en de zorg voor Zuid de meest kansrijke sectoren. In deze sectoren wordt de komende jaren een sterke groei aan werkgelegenheid verwacht, die in belangrijke mate aansluit bij het aanwezige arbeidspotentieel op Zuid.
- In tegenstelling tot andere grootstedelijke regio's, waar de vergrijzing de komende jaren toeslaat, verjongt Rotterdam Zuid. De jonge bevolking is de toekomst van Rotterdam en regio. Door de economische ontwikkeling van de regio ontstaat vraag naar midden- en hoger opgeleide werknemers.
- In de regio is volop economische bedrijvigheid. Mensen willen wonen en werken waar voldoende opleidingsmogelijkheden zijn. Zuid is bij uitstek een gebied waar volop ontwikkelkansen zijn. Er is letterlijk en figuurlijk ruimte voor groei en verbetering. Zuid ligt midden in de stad en vlakbij de haven. Het is één van de weinige plekken in de Randstad waar zoveel groeimogelijkheden zijn (Zuid Werkt!, 2011: 5).

Vanuit de historie en de context van Zuid en de bovengenoemde trends en kansen, zijn de volgende doelstellingen gezamenlijk vastgelegd:

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 terug komen (Zuid Werkt!, 2011: 9).

Deze doelen worden Smart vertaald in herkenbare en veelzeggende factoren. De ambitie voor Zuid is om in 2030 hetzelfde niveau te scoren als het gemiddelde van de G4. Het jaar 2030 is hierbij het richtpunt. Een tussenstap is om in 2020 het gemiddelde niveau van Rotterdam te bereiken. Alle partners worden verantwoordelijk gesteld voor het behalen van deze doelen. Er ligt ook een taak voor ieder om een bijdrage te leveren. Deze doelstellingen zijn ondergebracht in de drie pijlers. Talentontwikkeling, Economie en Fysieke kwaliteitsverbetering (Zuid Werkt!, 2011: 9).

#### 4.4.2 Pijlers: Talentontwikkeling, Economie en Fysiek

##### Talentontwikkeling

Op de pijler 'Talentontwikkeling' wordt in de eerste periode in de plannen tot 2030 stevig de nadruk gelegd. Als uitzondering op veel andere grootstedelijke gebieden verjongt Rotterdam Zuid juist, waarbij tegelijkertijd een grote vervangingsvraag ontstaat in dit gebied op dit moment en in de komende jaren. De ambitie is om de talenten van jongeren op Zuid te ontwikkelen, de schooluitval terug te dringen en dat jongeren de diploma's behalen waar vraag naar is vanuit de arbeidsmarkt. De achterstand die Zuid op dit moment heeft op deze gebieden, moet worden ingehaald. Het NPRZ richt zich voor deze pijler op de volgende twee hoofddoelen:

- 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 behoefte aan heeft: zorg, haven en techniek (Uitvoeringsplan, 2012: 15).

##### Economie

De economische kansen benutten die zich voordoen op regionaal schaalniveau en verbinden met de potenties van de inwoners van Zuid, is een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsprogramma en waar de focus mede zal liggen in de eerste periode van de uitvoeringsfase. Uit recent onderzoek (Economische Verkenningen Rotterdam 2012) is gebleken dat in regio Rijnmond voldoende werk beschikbaar is in de sectoren zorg, haven & techniek, logistiek, bouw & onderhoud, schoonmaak en tuinbouw. De kansen liggen in laaggeschoold werk. De uitvoering van de pijler 'Economie' richt zich op hoofdzakelijk in de eerste fase op twee doelen.

- Onderwijsinstellingen verbinden aan de opgave om het aanbod van de opleidingen van gediplomeerde schoolverlaters beter op de vraag van de werkgevers aan te laten sluiten, door daar carrièrestart-garanties tegen over te stellen van het bedrijfsleven in de haven, techniek en zorg.
- Op basis van de verwachte personeelsbehoefte, een betere match te verzorgen tussen werkgever en werkzoekende /uitkeringsontvanger door tenminste 40% van de resultaten van het cluster Werk&Inkomen ten goede te laten komen aan Rotterdam Zuid, het proportionele deel in uitkeringsgerechtigden (Uitvoeringsplan, 2012: 27-8).

##### Fysiek

De laatste pijler, is de pijler Fysiek die zich zowel richt op de woningvoorraad van woningcorporaties als op de particuliere woningvoorraad. De woningen in Zuid worden gekenmerkt door een lage gemiddelde WOZ-waarde, weinig vraag, eenzijdige goedkope, kleine en kwetsbare voorraad en verouderd particulier bezit. Het is evident dat nieuwe aantrekkelijke woonmilieus een manier is om inwoners in Zuid te houden en nieuwe kansrijke bewoners aan te trekken. Op de korte termijn, tot en met 2014, wordt gericht op het behalen van de bestaande doelen met betrekking tot beter beheer, meer handhaving en het ontwerpen van de lange termijn aanpak. Oorzaak is de grote ambitie, de huidige stagnatie op de woningmarkt en het niet beschikken over middelen (Uitvoeringsplan, 2012: 31). De grote ambitie bestaat uit het vervangen en verbeteren van 35.000 woningen in de komende 20 jaar. Dit is een grote opgave met het streven om hiermee sociale stijgers en middeninkomens worden vastgehouden op Zuid. In het uitvoeringsplan (2012: 36) is terug te lezen met deze opgave indicatief een bedrag van 50 miljoen euro per jaar is gemoeid. Deze opgave gaat de financiële

investeringskracht van de gemeente Rotterdam en de lokale woningcorporaties te boven en om deze reden zal in de komende periode gezocht worden naar andere manieren om het totaal van 1 miljard euro binnen te kunnen halen voor Zuid.

#### 4.4.3 Focuswijken

Speciale aandacht in het uitvoeringsprogramma is er voor de focuswijken in Zuid. In het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid zijn wijkprogramma's opgesteld om te komen tot een meer effectieve inzet van met name gemeentelijke middelen op Zuid. Het betreft de wijken Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis, Feijenoord, Carnisse, Oud Charlois en Tarwewijk. Naast deze wijken in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois, zijn ook een aantal buurten aan te wijzen in deelgemeente IJsselmonde, die veel kenmerken hebben die vergelijkbaar zijn met de focuswijken. De zogenoemde kantelbuurten. De kantelbuurten zijn Thomas a Kempisbuurt, Huniadijk, Tuinenbuurt en Meezenbuurt (Ibid., 41). Een kaart van deze wijken en buurten wordt weergegeven op figuur 1, op bladzijde 11. Deze gebieden worden aangestuurd door gebiedsmanagers van de deelgemeenten. De deelgemeenten en het NPRZ monitoren gezamenlijk de voortgang. De wijkprogramma's zijn opgesteld aan de hand van een DIN/M-systematiek. Doel, Inspanningen, Netwerk en Middelen. In de DIN/M methodiek wordt vastgelegd:

- De ambitie, de lange termijn visie en doelen, voor een wijk in 2030 en 2015
- De doelen/effecten voor 2015, korte termijn strategie
- Welke inspanningen daarvoor worden ingezet
- Eventueel welke middelen daarvoor nodig zijn
- Zowel de concrete resultaten van de inspanningen als de effectresultaten (mens-niveau) (Uitvoeringsplan, 2012: 42).

De doelstellingen voor 2015 en 2030 worden SMART vertaald. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden. De SMART doelstellingen zijn onderverdeeld in de drie pijlers van het Nationaal Programma. De SMART-doelstellingen kunnen betrekking hebben op het streven naar een afname van het aandeel kwetsbare meergezinswoningen, het streven naar een toename van het aandeel midden en hoger opgeleiden, toename van de CITO-score en het streven naar een afnemend percentage huishoudens met een uitkering. Al deze ambities voor deze wijken zijn zodanig opgesteld om te kunnen groeien naar het G4-gemiddelde (Ibid., 43).

#### 4.5 Pact op Zuid vs. NPRZ

Voor Rotterdam Zuid is het nationaal programma niet de eerste poging om ontwikkelingen te weeg te brengen in dit gebied. In hoofdstuk 2 is te lezen dat het Pact op Zuid de voorloper is van het NPRZ. Overigens zijn ook voor het Pact op Zuid kleinschaligere projecten uitgerold in Zuid om verbeteringen tot stand te brengen. Dit leidt tot de vraag wat de meerwaarde van het NPRZ zal zijn ten opzichte van de eerdere redoperaties, het Pact op Zuid in het bijzonder, dat dit programma wel in staat zal zijn om substantiële bewegingen in gang te brengen om de kansen in Zuid waar te maken. In hoeverre verschilt de huidige aanpak van die van het eerdere Pact op Zuid? Om een vergelijking te kunnen maken tussen het Pact op Zuid en het Nationaal programma Rotterdam Zuid, is gekozen om de beantwoording toe te spitsen naar de inhoud enerzijds en de werkwijze anderzijds. Hierbij zullen de hoofdpunten worden aangekaart, om vervolgens in de rest van het hoofdstuk de nadruk te leggen op het Nationaal programma Rotterdam Zuid.

#### Inhoud

Kijkend naar de inhoud van het investeringsprogramma Pact op Zuid en het NPRZ, kunnen er grote verschillen worden onderscheiden. Het Pact op Zuid had aanvankelijk de looptijd van het jaar van oprichting 2006 tot 2015. Voor één van de grootste stedelijke vernieuwingsoperaties van Nederland was aanvankelijk 10 jaar uitgetrokken, om de achterstand van Rotterdam Zuid op fysiek, sociaal en economisch gebied op de rest van de stad in te lopen (Vestia, 2012). Het NPRZ, gerekend vanaf het

tekenen van het convenant 'Zuid Werkt!' door de partners, is een looptijd van 20 jaar, tot 2030, vastgesteld om de verbinding aan te gaan voor de benodigde langdurige inzet (Zuid Werkt, 2011). Een tweede belangrijke punt van verschil is de invulling van de aanpak. In de eerste periode tussen 2006 en 2010 heeft het Pact op Zuid geleid tot meer dan 600 projecten. De in houdelijke visie van het Pact op Zuid was in de eerste periode, 2006 tot en met 2009, breed geformuleerd. In de evaluatie van de eerste periode is dan ook het volgende terug te lezen: "In haar publieke uitingen is het Pact kort over haar definitie van op te lossen problemen [...] (Ontwikkelen op Zuid!, 2009: 17). Ondanks dat ook het sociale aspect werd benoemd in de aanpak, is het gedeelde beeld van de respondenten dat het Pact op Zuid een 'projectencarrousel' was geworden, dat zich voornamelijk heeft ingezet op fysiek. Heel anders is de invulling van de aanpak door het NPRZ. Het NPRZ heeft bewust gekozen om in te zetten op drie pijlers, talentontwikkeling, economie en fysiek. In de eerste periode tot 2014 zullen de projecten binnen de doelstellingen van elk van de pijler worden uitgerold. Centraal staan hierbij de focuswijken en de Children's Zones. Ook worden bestaande projecten van de gemeente, zoals Beter Presteren, geïntensiveerd in Rotterdam Zuid. Een geselecteerd aantal doorbraken op de korte termijn en lange termijn worden per pijler onderscheiden. De sociaal-economische ontwikkeling is leidend en de fysieke ontwikkeling ondersteunt dit.

Het derde punt betreft de financiën. De gemeente en de betrokken woningcorporaties vormen de belangrijkste bronnen voor de financiering van het Pact op Zuid: circa 172 miljoen euro van de gemeente en 850 miljoen euro van de corporaties. Daarnaast is ook een gedeelte van (fysieke) middelen die vanuit het Rijk afkomstig zijn (Ontwikkelingen op Zuid, 2011: 69). De verdeling van de gemeentelijke gelden voor de jaren 2007 tot 2009, is als volgt uit gaan zien: Fysiek €66,7, sociaal €16,4, economie €11,7 en organisatie €4,8, in miljoenen euro. De gelden van de corporaties zijn hoofdzakelijk gespendeerd aan fysieke projecten. De inschatting van het Pact is dat ongeveer 5% aan sociale initiatieven is besteed. In de evaluatie van het Pact op Zuid is terug te lezen dat van de totale investering van 1 miljard euro, tenminste 25x zoveel geld in huizen en openbare ruimte wordt gestoken als in mensen (Ibid.). Gezien het feit dat het Pact voortijdig is beëindigd, kan worden gesteld dat niet de totale som van de geplande begrotingen is uitgegeven. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is ambitieus begonnen met een select aantal doorbraken, zonder daar altijd (op dit moment) een duidelijke bron van financiering tegenover te stellen. De middelen voor de pijler 'talentontwikkeling' zijn deels afkomstig van bestaande projecten waarvan het budget is verhoogd en een substantieel deel wordt door herschikking van middelen en substitutie van de structurele financiering binnen de bestaande geldstromen gefinancierd (Uitvoeringsplan, 2012: 20). De pijler 'economie' wordt bekostigd door de inzet van de reguliere middelen van de gemeente Rotterdam, cluster Werk en Inkomen (Ibid., 30). Voor de aanpak van de woningvoorraad, 35.000 woningen in 20 jaar, is circa 1 miljard euro begroot. In het uitvoeringsplan wordt erkend dat dit bedrag niet enkel door de gemeente en lokale woningcorporaties op te brengen is. Een onpopulaire oplossing zou zijn het opleggen van een heffing voor woningcorporaties in Nederland, in de geest van de Vogelaarheffing, om corporaties in achterstandsbuurten financieel bij te staan (NOS, 2010).

### **Werkwijze**

Ook in de werkwijze kunnen verschillen worden aangewezen die het onderscheid tussen het Pact op Zuid en het NPRZ duidelijk maken. Kijkend naar de samenwerkende partners, werd het Pact op Zuid gevormd door de gemeente Rotterdam en vier woningcorporaties. Later hebben zich daar vele organisaties bij aangesloten, echter bleven de gemeente en woningcorporaties verantwoordelijk over de projecten en de financiering. Heel anders is de insteek van het NPRZ, waar de samenwerking gevormd werd door de 16 ondertekenaars van verschillende sectoren. De samenwerkende partners tekenden met het convenant ook voor de verantwoordelijkheid voor een langdurige inzet. Het groter aantal actoren van verschillende sectoren vergroot het draagvlak voor de plannen voor Rotterdam Zuid. Ook de extra aandacht van het Rijk is geen onbelangrijke. Het is niet voor niets een nationaal programma en ook de rolinvulling van het Rijk is hierin duidelijk beschreven.

De samenwerking van het NPRZ werd geleid door een stuurgroep, die werd voorgezeten door een externe procesmanager en een programmamanager. Verschillende programmamanagers volgden

elkaar snel op (Ontwikkelingen op Zuid, 2009: 21). Naar aanleiding van het adviesrapport Deetman/Mans is voor het NPRZ expliciet gekozen voor een programmadirecteur, die belast is met de dagelijkse aansturing en besluitvorming. De programmadirecteur is in eerste instantie aangesteld voor een periode van vier jaar.

Tot slot komt ook het onderscheid van de invulling van het programmabureau aan bod. Tijdens het Pact op Zuid is gekozen om het programmabureau te bemannen met gemeentelijk personeel vanuit de verschillende diensten. Ook is één persoon gedetacheerd vanuit de gezamenlijke corporaties. Deze werden samen gezet om gezamenlijk projecten voor Zuid op te starten. Een andere keuze is gemaakt voor de werkwijze van het NPRZ. In plaats van mensen uit de verschillende diensten te halen, wordt juist gedelegeerd naar de diensten. De programmadirecteur heeft de beschikking over een klein werkapparaat met momenteel 3 medewerkers. De omvang blijft beperkt, 'aangezien op dit niveau de programmasturing plaatsvindt en de onderscheiden concrete acties door partners zelf plaats zullen vinden' (Uitvoeringsplan, 2012: 45). Het bovenstaande wordt samengevat in onderstaand tabel.

	Pact op Zuid	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
<b>Looptijd</b>	10 jaar	20 jaar
<b>Projecten</b>	600 projecten	Inzet op 3 pijlers met intensivering van bestaande gemeentelijke projecten
<b>Financiering</b>	± 172 miljoen euro + 850 miljoen euro	Nodig: 1 miljard euro Momenteel: bestaande inzet + herschikking van middelen
<b>Samenwerking</b>	Gemeente + 4 woningcorporaties	16 ondertekenaars met extra betrokkenheid van het Rijk
<b>Leiding</b>	Stuurgroep met programmamanager	Programmادirecteur voor dagelijkse aansturing
<b>Programmabureau</b>	Programmamanager + 11 medewerkers	Programmادirecteur + 3 medewerkers





## 5. Empirische analyse

### 5.1 Netwerkanalyse

De werkwijze van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid wordt gekenmerkt door een partnerschap van alle ondertekenaars van het convenant 'Zuid Werkt!'. Het NPRZ is een initiatief met meerdere partners van verschillende sectoren, met de eigen middelen, belangen en inzichten. Om inzicht te krijgen in de relatie tussen het programmabureau en de partners en de partners onderling, is het van meerwaarde om een overzicht te presenteren van de actoren die het convenant hebben getekend. Deze actoren hebben elk een rol in de uitvoering van het programma tot 2030 en hebben deelgenomen aan het proces naar het uitvoeringsprogramma toe. De actoren worden per sector behandeld, waarin de rol van de actor, als ook de belangen en de beoogde bijdrage worden beschreven.

De partijen die het convenant hebben getekend, zijn onder te verdelen in vijf verschillende sectoren, waarbij de structuur van de overlegtafels als basis dient. Allereerst kan de overheidstafel worden onderscheiden. De overheidstafel bestaat uit de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde en het ministerie van Binnenlandse Zaken namens het Rijk.

De woningcorporatietafel bestaat uit de corporaties Havensteder, Woonbron, Woonstad Rotterdam en Vestia Groep. Deze corporaties hebben allemaal in meer of mindere mate bezit in Rotterdam Zuid. Vervolgens kan de onderwijstafel worden onderscheiden. In Rotterdam Zuid bestaan vele scholen, vele koepelorganisaties van onderwijs en verschillende niveaus van onderwijs, zoals verwacht kan worden bij een gebied met 200.000 inwoners. De onderwijsinstellingen die het convenant hebben getekend, zijn het Albeda College namens het Albeda en het Zadkine, Christelijke scholengemeenschap Calvijn en stichting BOOR.

De ondernemerstafel wordt vertegenwoordigd door de ondertekenaars stichting Ik Zit op Zuid en Deltalinqs. Ook de Kamer van Koophandel heeft de handtekening gezet onder het convenant. De stichting Ik Zit op Zuid vertegenwoordigt meerdere grote en kleine ondernemingen, als WSA Urban Development, Concire, Ahoy en vele anderen. Ook is een zorgtafel ingesteld, waarbij de zorginstelling Aafje als vertegenwoordiger optreedt. Echter, omdat de handtekening van Aafje als vertegenwoordiger van de zorgsector ontbreekt in het convenant, is gekozen om de zorg als partner niet mee te nemen in het onderzoek. Tot slot is de Bewonersadviesraad gevraagd om het convenant mede te ondertekenen. De Bewonersadviesraad vertegenwoordigt de bewoners van Rotterdam Zuid en kan als zodanig niet in de eerder genoemde overlegtafels worden geclassificeerd. De beschreven verdeling ziet er als volgt uit.

Overheid	Woningcorporatie	Onderwijs	Ondernemers	Zorg	Overig
Gemeente Rotterdam	Havensteder	Albeda College	Ik Zit op Zuid	Aafje	Bewonersadviesraad
Deelgemeente Charlois	Woonbron	CSG Calvijn	Deltalinqs		
Deelgemeente Feijenoord	Woonstad Rotterdam	Stichting BOOR	Kamer van Koophandel*		
Deelgemeente IJsselmonde	Vestia Groep				
Ministerie van Binnenlandse Zaken namens het Rijk					

\* Kamer van Koophandel is geen onderneming, maar gelet op de taakinhoud in relatie tot de ondernemers, is het hier geplaatst onder het kopje 'Ondernemers'.

## 5.1.1 Overheid

### Gemeente Rotterdam

#### *Rol en perceptie:*

De gemeente Rotterdam is de initiatiefnemer van de ontwikkelingen in Zuid. De gemeente dient zorg te dragen voor een goede leefbaarheid voor de inwoners. De gemeente Rotterdam kiest ervoor om te investeren in Rotterdam Zuid, zodat dit gebied in 2030 op hetzelfde niveau is als de vier grote steden. De gemeente Rotterdam wordt vertegenwoordigd door de gemeenteraad en het college. Voor de gemeente Rotterdam is Rotterdam Zuid van belang, maar dat geldt voor de hele stad. De prioriteiten van de stad liggen verdeeld, alhoewel de unieke en aandachtvragende situatie in Zuid wel door het gemeenteraad wordt onderschreven. Wethouder Hamit Karakus voor Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie is tevens projectwethouder Zuid. In deze hoedanigheid fungeert hij tevens als voorzitter van het bestuur van het NPRZ. De rol van de gemeente is een duidelijke in het Nationaal Programma. Voor de gemeente Rotterdam is de extra focus op Zuid een welkome om Rotterdam Zuid in de aankomende jaren naar een gebied te transformeren waar mensen graag wonen, naar school gaan en werken. In de komende jaren wordt gestreefd naar synergie tussen de logica en wensen van de bewoners en de langetermijnperspectieven die ontwikkeld worden vanuit het stadsbestuur (Kadernota, 30 juni 2011).

#### *Motieven en strategie:*

De motieven hebben betrekking op enerzijds de ambitie om Rotterdam Zuid aan te pakken en anderzijds om een samenwerkingsverband aan te gaan met de andere partijen. De gemeente Rotterdam heeft geen belang bij een zwakke regio. Integendeel, de gemeente Rotterdam streeft ernaar om de potenties van Zuid maximaal te benutten. Zeer belangrijk voor de gemeente Rotterdam is de nationale aandacht voor dit gebied, met de hoop dat dit leidt tot extra financiële steun. Niet alleen van het Rijk, maar ook van andere partijen zoals de woningcorporatie. Dit hangt samen met het tweede motief om een samenwerkingsverband aan te gaan, namelijk om het draagvlak bij de betrokken actoren te vergroten. Wanneer het beleid samen met de betrokken partijen tot stand komt, draagt dit bij aan de legitimiteit. Samen zijn de partners verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid. Dit leidt tot acceptatie van beleid. Zeker als de gemeente Rotterdam de betrokken partijen aanspreekt op de uitvoering van het beleid. Een gedeeld beeld over de uitkomsten in Zuid op korte termijn tot en met 2030 is van groot belang voor de werkelijke medewerking. De betrokken partijen moeten ook de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering, niet alleen de gemeente zoals in het verleden vaak is gebeurd. Door juist een nieuwe vorm van samenwerking aan te gaan, kunnen eventuele patstellingen worden verbroken. Een medewerker van de gemeente Rotterdam, respondent Jacqueline Vermaat, zegt hierover: *'Het feit dat je nu met zeven sectoren aan tafel zit, is al best wel nieuw. En dat vraagt ook wel wat zoeken bij ons allemaal om de besprekingen over de integraliteit voor alle partijen interessant en zinvol te houden'*. Bovenstaande motieven kunnen visueel worden samengevat in onderstaande figuur. Dit wordt herhaald voor elke actor. De gemeente Rotterdam hanteert een faciliterende strategie. Als gemeente voelt de gemeenteraad en het college zich verantwoordelijk voor het welzijn voor Zuid en de inwoners. Gezien de economische opgaven en de bezuinigingen is de gemeente niet in staat om zelfstandig de lasten te dragen. Ingegeven door de economische situatie en de verantwoordelijkheid voor dit gebied, kiest de gemeente ervoor om een strategie te hanteren die leidt tot wederzijdse gunstige oplossingen.

Motief:	Financiële overwegingen	Bepaalde kennis	Toegang tot de doelgroep	Acceptatie van beleid	Oplossing ligt bij de doelgroep	Doorbreken van patstelling
	√			√	√	√

#### *Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

Tot slot komt ook de beoogde bijdrage aan bod. Dit zijn de middelen waar de gemeente Rotterdam de beschikking over heeft om enerzijds Rotterdam Zuid op te knappen en anderzijds om een samenwerking met de betrokken partijen succesvol te laten verlopen. De gemeente heeft de beschikking over financiële middelen, echter in deze economische tijden is de hoeveelheid financiële middelen beperkt. In de eerste periode van de uitvoering zullen de sociale projecten voornamelijk worden gefinancierd door herschikking van bestaande budgetten, zoals in paragraaf 5.1 is beschreven. Gelet op de bijdrage in de samenwerking, is deze onmisbaar. De cluster Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente heeft bijvoorbeeld een medewerker tijdelijk gedetacheerd bij het onderwijs, om de bestuurspartner bij te staan waar nodig is. De gemeente heeft naast de beschikking over financiële middelen, ook de beschikking over kennis van de problematiek in Zuid door de eerdere pogingen tot stedelijke vernieuwing, competenties om met autoriteit beleid te formuleren en met legitimiteit te handelen. Immers, de gemeenteraad is een democratisch gekozen orgaan. De gemeente faciliteert, zet uit en voert uit ten behoeve van de samenwerking van het NPRZ. De bijdrage van de gemeente Rotterdam is van zeer belangrijke waarde om Rotterdam Zuid aan te kunnen pakken en het proces en de samenwerking te begeleiden.

#### **Deelgemeente Charlois, Feijenoord en IJsselmonde**

##### *Rol en perceptie:*

In het convenant zijn de handtekeningen opgenomen van de voorzitters van de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde. De deelgemeente bestaat zoals een gemeente uit een democratisch gekozen deelraad en een dagelijks bestuur. Het gemeentebestuur van Rotterdam heeft een aantal taken en bevoegdheden overgedragen aan het bestuur van de deelgemeente. Deze hebben onder meer betrekking op wijkveiligheid, verkeer, welzijn, ruimtelijke ordening, vergunningen, buitenruimte en vele andere zaken. De focuswijken die in het uitvoeringsplan nadrukkelijke aandacht krijgen, liggen in deelgemeenten Charlois en Feijenoord. IJsselmonde kampt met de zogenoemde kantelbuurten. Op basis van 'Zuid Werkt!' heeft Charlois de eigen ambities op de van dit programma onderdeel uitmakende focuswijken, gelegen in Charlois. De ambities die betrekking hebben op zowel fysieke, sociale als economische beleidsterrein, zijn geconcretiseerd in het basisdocument 'Charlois Werkt!' (Charlois, 2011). Zo ook heeft Feijenoord en IJsselmonde de eigen ambities die zij in het NPRZ terug willen zien. Meer dan de andere partijen, zijn de deelgemeenten voornamelijk bezig met het idee wat het NPRZ hen zal opleveren. Pas na het zomerreces zullen de deelgemeenten het uitvoeringsplan uitvoerig bespreken.

##### *Motieven en strategie:*

Elke deelgemeente ambieert een kwalitatief goede leefomgeving met de bijbehorende voorzieningen en kansen voor de eigen inwoners. De deelraad is een democratisch gekozen orgaan en wil ook als zodanig handelen door de belangen van de inwoners te waarborgen in de plannen van het NPRZ. Wanneer vertegenwoordigers van deelgemeente mee werken aan de inhoud van beleid en beleiduitvoering, neemt de kans toe dat alle deelnemende partijen het beleid zullen accepteren. Extra projecten in de wijken kunnen leiden tot extra steun die de deelgemeenten zullen verwelkomen. Belangrijk hierbij is dat de gemeente leidend is en de deelgemeenten volgend. Echter uit de houding blijkt dat de extra steun welkom is, als daar geen extra inspanningen tegenover staan. Zoals in de perceptie staat beschreven, zijn de deelgemeenten van alle partijen het meest bezig met de vraag 'wat levert het voor ons als deelgemeente op?'. De deelgemeenten hebben de wens om de verantwoordelijkheid te dragen van alle projecten die binnen het gebied van de deelgemeente vallen. Wegens de kostenmijdende houding, kan worden gesteld dat de deelgemeenten een ontwijk strategie hanteren. De deelgemeenten bieden niet echte weerstand om de vorderingen in het NPRZ te blokkeren, maar tegelijkertijd zijn de deelgemeenten in het proces tot nu toe het meest bezig met

de eigen belevingswereld, om onder meer de kosten te mijden die gepaard gaan met de beleidsmaatregelen.

Motief:	Financiële overwegingen	Bepaalde kennis	Toegang tot de doelgroep	Acceptatie van beleid	Oplossing ligt bij de doelgroep	Doorbreken van patstelling
	√		√	√	√	

*Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

Binnen de deelgemeenten wordt het uitvoeringsprogramma uitgewerkt tot op wijkniveau. Financiële middelen en mankracht zijn hierbij de belangrijkste beoogde bijdrage. Voor de uitvoering op wijkniveau zal de ervaring en expertise van onder meer gebiedsmanagers van de deelgemeenten worden ingezet. Via gebiedsmanagement wordt door de deelgemeenten en het NPRZ gestuurd op de ontwikkeling van dit gebied. Een belangrijk onderdeel is hierbij het werken met Doel-Insparingen-Middelen-Netwerken (DIN/M). Door koppelingen te maken tussen doelstellingen en insparingen op mens-niveau, worden de opgaven van de wijken duidelijk (Uitvoeringsplan, 2012: 9). Ook op het gebied van bewonersbetrokkenheid, wordt het belang van contacten met de deelgemeente voorop gezet.

**Het Rijk**

*Rol en perceptie:*

Het Rijk ondersteunt het NPRZ vanwege de grootschalige problematiek en ambities op fysiek en sociaal terrein, maar ook vanwege het aanbod van kansen die Rotterdam Zuid te bieden heeft voor een gezin dat dit gebied woont en voor Nederland. Er woont in Zuid een relatief jonge bevolking en in de Rotterdamse haven ontstaat een grote vervangingsvraag. Het is een economisch vraagstuk om deze kansen met elkaar te verbinden om de economische kracht van Nederland te versterken. In april 2011 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer Donner een werkbezoek gebracht aan Rotterdam Zuid, naar aanleiding van het adviesrapport van Deetman en Mans (Rotterdam, 2011d). In maart 2012 heeft ook zijn opvolgster, minister Spies ook een bezoek gebracht aan Zuid in het kader van het Nationaal Programma (Rotterdam, 2012e). Het Rijk geeft invulling aan drie rollen, namelijk het aanpassen van wet- en regelgeving, de ondersteuning met kennis en kunde en herijking van bestaande budgetten (Uitvoeringsplan NPRZ, 2012: 9). Op de korte termijn betekent dit voor het NPRZ de aanpassingen in de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek, ook wel de Rotterdamwet genoemd, en de inzet van Rijksambtenaren.

*Motieven en strategie:*

Het Rijk verwacht met een intensieve, integrale, gezamenlijke en vooral langdurige aanpak, dat Rotterdam Zuid weer een nationaal en internationaal concurrerend gebied van de Randstad en daarmee van Nederland wordt (Rijksoverheid, 2011a). Bij het tekenen van het convenant noemde voormalig minister Donner het *‘alleen al uit economisch oogpunt is het belang van Rotterdam Zuid een nationaal belang’* (Ibid.). Tegelijkertijd wil het Rijk het liefst geen extra geld inzetten voor Rotterdam Zuid. Het NPRZ dient volgens het Rijk uit de bestaande middelen gefinancierd worden en verwacht dat de gemeente en lokale partners de investeringen zullen dragen (Volkskrant, 2011a). De oplossing van Zuid ligt in de lokale kracht. In het uitvoeringsplan wordt de betrokkenheid van het Rijk beschreven voor de eerste periode van de uitvoeringsfase. Het Rijk hanteert een coöperatieve strategie. Het Rijk geeft duidelijk aan dat de lokale partijen de ontwikkelingen in Zuid zelf moeten starten, maar wil wel hierbij een ondersteunende rol spelen door onder meer mankracht in te zetten, om uiteindelijk tot resultaat te komen waar ook het Rijk zich in kan vinden.

Motief:	Financiële overwegingen	Bepaalde kennis	Toegang tot de doelgroep	Acceptatie van beleid	Oplossing ligt bij de doelgroep	Doorbreken van patstelling
	√			√	√	√

*Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

Het belangrijkste motief voor het Rijk om Rotterdam Zuid te prioriteren, is het economisch belang. Het Rijk staat bij door de inzet van juridische instrumenten, door aanpassingen op te nemen in de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek en het bijdragen van competenties en kennis middels de inzet van Rijksambtenaren. Met de benaming 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid' wordt de aandacht getrokken van de betrokkenen dat het een nationaal programma betreft. De betrokkenheid geeft een signaal af dat het Rijk ook zijn verantwoordelijkheid neemt in het proces en de andere partners in staat stelt en aanmoedigt hun aandeel te leveren.

### 5.1.2 Woningcorporaties

*Rol en perceptie:*

Vier woningcorporaties hebben het convenant mede ondertekend, te weten Havensteder, Woonbron, Woonstad Rotterdam en Vestia. Havensteder en Woonbron hebben relatief minder bezit in Zuid, vergeleken met Woonstad en Vestia, dit geldt in het bijzonder voor de focuswijken. De Rotterdamse corporaties hebben hun gezamenlijke visie op Rotterdam Zuid in het wijkenboekje 'Zuid wil vooruit' gepresenteerd. De corporaties pleiten voor een wijkenaanpak die uitgaat van het DNA van een wijk. Elke wijk heeft een eigen functie en heeft dus ook een eigen aanpak nodig. De corporaties willen geen uitrol van uniforme programma's, maar een aanpak die aansluit bij de opgave in de desbetreffende wijk. Corporaties staan volgens eigen zeggen dicht bij bewoners en zijn een belangrijke partner als het gaat om goed wonen en aantrekkelijke wijken (Woonstad Rotterdam, 2012). De corporaties beklemtonen dat de aanpak van Zuid zich moet richten op 'betere scholing, meer banen en bedrijvigheid en prettig wonen. In die volgorde' (Zuid wil Vooruit, 2012: 7).

*Motieven en strategie:*

De woningcorporaties erkennen dat het woningaanbod in Zuid aantrekkelijker moet worden. De corporaties hopen dan ook op de steun van het Rijk en gemeente, die volgens de corporaties nodig is voor een betere en evenwichtige huizenmarkt (Zuid wil Vooruit, 2012: 9). Financiële motieven zijn zeer belangrijk om aan de samenwerking deel te nemen en zeker als steun mogelijk wordt vrijgemaakt van overheden, om de eigen doelstellingen van de corporaties te kunnen bereiken. In 'Zuid Werkt!' werd gesproken over een totaal aantal van 35.000 woningen die tot 2030 opgeknapt of vervangen moeten worden, zonder daarbij aan te wijzen welke woningen dit precies zijn. Door het tekenen van het convenant en het deelnemen aan de samenwerking, zijn de corporaties in staat invloed uit te oefenen op de uiteindelijke uitvoeringsplannen die beschrijven welke woningen het betreft. Kijkend naar de motieven voor maatschappelijke groeperingen om samenwerkingsverbanden aan te gaan die in Hoogerwerf en Herweijer (2003: 335) worden beschreven, kan worden opgemaakt dat woningcorporaties alle redenen hebben om deel te nemen aan het NPRZ. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de woningcorporaties een coöperatieve strategie op dit moment hanteren. De woningcorporaties onderstrepen dat zij afhankelijk zijn van financiële steun van de overheid of andere woningcorporaties in het land, maar desondanks committeren zij zich aan het NPRZ om invloed uit te kunnen oefenen op de uitkomst.

Motief:	Invloed op beleidsprocessen	Beleidsafstemming en reductie van onzekerheid	Bereiken van eigen doelstellingen	Financiële motieven
	√	√	√	√

#### *Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

In het uitvoeringsplan is te lezen dat de ambitie is dat in de komende 20 jaar 35.000 woningen verbeterd of vervangen moeten worden. De 35.000 woningen bestaan uit 12.000 corporatiewoningen en 23.000 particuliere woningen (Uitvoeringsplan, 2012: 31). In het wijkenboekje 'Zuid wil Vooruit' (2012: 13) benadrukken de corporaties dat zij voornemens zijn de aanpak van de 12.000 woningen daadwerkelijk uit te willen voeren, zoals in de meerjarenbegroting van de vier corporaties in Zuid tot 2020 is vastgelegd. Volgens het programma is voor de lange termijn planning een totaalbedrag van 1 miljard euro nodig om alle plannen rondom de woningvoorraad in Zuid uit te kunnen voeren. Duidelijk is dat deze som de lokale corporaties en de gemeente de financiële investeringskracht te boven gaat. De herkomst van deze som is voorlopig nog onduidelijk. Een kanttekening hierbij is de huidige situatie van Vestia. Wegens de financiële omstandigheden worden bouwplannen die nog niet in contracten zijn vastgelegd, niet meer uitgevoerd. Dit heeft grote gevolgen voor de plannen die verbeteringen in achterstandswijken in onder meer Rotterdam mogelijk moeten maken. Wethouder Karakus wil deze plannen redden voor Rotterdam Zuid en is op moment reeds al weken in gesprek met investeerders, corporaties, banken en pensioenfondsen om de bouwplannen van Vestia over te nemen (AD, 2012a).

### 5.1.3 Onderwijs

#### *Rol en perceptie:*

Het onderwijs is een grote, diverse groep. Basisscholen, het voortgezet onderwijs en de MBO's in Zuid zijn vertegenwoordigd en hebben elk een verantwoordelijkheid toegewezen gekregen in het uitvoeringsplan. De visie van het onderwijs wordt door de vertegenwoordiger van het onderwijs in het bestuur als volgt omschreven: *'De kinderen hier op Zuid perspectief bieden om uiteindelijk een opleiding en een baan te vinden die bij hun niveau past'*. De respondent geeft hierbij aan dat het een langere tijd duurt, voordat duurzame oplossingen de vruchten afwerpen. Een looptijd van een basisschool is 8 jaar en van het voortgezet onderwijs, afhankelijk van de schoolsoort, 4,5 of 6 jaar. Het onderwijs is van mening dat voor structurele oplossingen, deze hele periode nodig is om tot duurzame resultaten te komen in Zuid. Ook het MBO deelt deze mening. Het Albeda College heeft bijvoorbeeld circa 24.000 studenten in Rotterdam en de regio. Om aan de gestelde resultaten te kunnen voldoen, betreffende de uitstroom van studenten met een studieachtergrond techniek of zorg, is het nodig deze studenten al vanaf de lagere school te interesseren voor deze studies.

#### *Motieven en strategie:*

De onderwijsinstellingen willen de leerlingen het best mogelijk opleiden. Wanneer daar programma's vanuit de overheid worden uitgerold en gefinancierd, draagt dit bij aan de doelstellingen van de onderwijsinstellingen. Stedelijke programma's zijn bijvoorbeeld Beter Presteren, Aanval op de Uitval, het Taaloffensief en Ieder Kind Wint. Extra inspanningen en nieuwe instrumenten zijn noodzakelijk om de beoogde prestaties te halen. Met het uitvoeringsplan wordt hieraan een nieuwe, stevige impuls gegeven (Uitvoeringsplan, 2012: 15). De ervaringen en kennis opgedaan door de contacten met de leerlingen, ouders en verzorgers, kan worden aangewend om invloed uit te oefenen op de inhoud van het uitvoeringsplan. De extra aandacht voor het onderwijs is belangrijk om het niveau omhoog te halen naar het gemiddelde van de G4, juist omdat tijdens de periode van het Pact op Zuid onderwijsinstellingen slechts beperkt waren aangehaakt en hiervoor dus geen doelstellingen hadden waar ze zelf aan hebben meegewerkt. In tegenstelling tot het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Ook de onderwijsinstellingen nemen een coöperatieve houding aan. De onderwijsinstellingen onderstrepen de urgentie in Zuid, willen ook aan de oplossing bijdragen maar geven hierbij aan dat dit moeilijk is zonder de benodigde financiële middelen. De onderwijsinstellingen zijn afhankelijk van de andere partners, van de overheid in het bijzonder. Door een open houding in het proces proberen de onderwijsinstellingen ook zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de uitkomst en de inhoud van het uitvoeringsplan.

Motief:	Invloed op beleidsprocessen	Beleidsafstemming en reductie van onzekerheid	Bereiken van eigen doelstellingen	Financiële motieven
	√	√	√	√

*Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

De onderwijsinstellingen zijn in het eerste uitvoeringsplan de belangrijkste uitvoerders van het beleid. Het uitvoeringsplan leunt sterk op onderwijs als het gaat om het vormen van de Children's Zones en de loopbaanoriëntatie. Dit moet leiden tot onder meer hogere CITO-scores, hogere uitstroom van leerlingen in het havo/vwo en leertijdverlenging. De frontlijnaanpak dient om kinderen op het gebied van zorg optimaal te ondersteunen (Uitvoeringsplan, 2012: 18). De bijdrage van het voortgezet onderwijs en het MBO is om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen en studenten meer bewust maken van een juiste vervolgstudie die aansluiting heeft met de vraag van de arbeidsmarkt. De beoogde bijdrage concentreert zich op de uitrol van de stedelijke projecten, de inzet van personeel om aan de gestelde doelen te kunnen voldoen.

### 5.1.4 Ondernemers

*Rol en perceptie:*

De ondernemers zijn namens de Stichting Ik zit op Zuid en Deltalinqs vertegenwoordigd in het NPRZ. De Stichting Ik Zit op Zuid is een beweging van ondernemingen die zich sterk maken voor de verbetering van het vestigingsklimaat en de sociaal-economische positie van Rotterdam Zuid. Ik Zit op Zuid wil de economische kansen die zich voordoen op regionaal schaalniveau verbinden met de ontwikkelpotentie in de wijken van Rotterdam Zuid (Ik Zit op Zuid, 2012). WSA, Dura Vermeer, Ahoy, Blauwhoed, Facicom Breijer, Ooms en Deloitte zijn een kleine groep ondernemingen die door de stichting worden vertegenwoordigd. Deltalinqs behartigt de gezamenlijke belangen van de logistieke en industriële bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied. Deltalinqs pleit nadrukkelijk voor het vergroten van de instroom mbo studenten. Samenwerking op de arbeidsmarkt zal de komende jaren moeten leiden tot een jaarlijkse instroom van 1000 gediplomeerde jongeren op het mbo en hbo niveau (Deltalinqs, 2012).

*Motieven en strategie:*

In de komende jaren zal in de sectoren zorg, haven en techniek grote tekorten ontstaan aan personeel. Voor de havensector heeft het KMR, Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam, een raming gemaakt van de jaarlijkse vraag van de werkgevers. In de komende jaren is dit een structurele vraag van circa 1830 werknemers met minimaal MBO 3- of 4-niveau (Uitvoeringsplan, 2012: 28). Een juist aanbod bij de vraag is dus een belangrijk motief om de samenwerking binnen het NPRZ aan te gaan. Het bedrijfsleven en het onderwijs kunnen hierbij afspraken vastleggen die door de gemeente wordt ondersteund. De ondernemers zijn gebaat bij positieve stedelijke ontwikkeling. Dit kan vanuit het oogpunt zijn van onder meer vestiging van de onderneming, vestiging van werknemers en de afzetmarkt. Geen bedrijf blijft overeind zonder ook de commerciële belangen in acht te nemen. Respondent de heer Sulsters, één van de initiatiefnemers van de Stichting Ik Zit op Zuid, zegt hierover: "Tegelijkertijd voelt iedereen dat als je primair bij je eigen belang blijft, commercieel belang boven alles stelt, dan gaat het in de stad zoals het gaat, en dan kijken we er naar en dan hebben niet met elkaar samengewerkt. Het maatschappelijk verantwoord ondernemen is behoorlijk in opkomst, niet alleen ingegeven door de crisis [...]". Hieruit kan worden vastgesteld dat de ondernemers een coöperatieve strategie hanteren.

Motief:	Invloed op beleidsprocessen	Beleidsafstemming en reductie van onzekerheid	Bereiken van eigen doelstellingen	Financiële motieven	Toegang tot de doelgroep
	√		√		√

#### *Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

De belangrijkste beoogde bijdrage van de ondernemers, zijn de carrièrestartgaranties. Deltalinqs geeft, mede op verzoek van het onderwijs, 500 carrièrestartgaranties op regionaal niveau, waarvan minimaal 20% gereserveerd wordt voor leerlingen uit Rotterdam Zuid (Uitvoeringsplan, 2012: 28). Ondernemers hebben zich gecommitteerd om programma's voor leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs op te stellen, om ze als het ware warm te maken voor de technieksector. Ook voor uitkeringsontvangers zijn een aantal concrete afspraken gemaakt met de zorgsector, de havensector en met PostNL (Ibid.). Dick van Well, voorzitter van de stichting Ik Zit op Zuid en bouwbedrijf Dura Vermeer, zegt in een interview met TV Rijnmond dat de stichting, Deltalinqs en de Kamer van Koophandel hebben meegewerkt aan het opstellen van 'Zuid Werkt!', de inhoud van het convenant, en vervolgens aan de uitwerking van het uitvoeringsplan NPRZ (Rijnmond, 2012a).

#### **5.1.5 Bewoners**

##### *Rol en perceptie:*

De bewoners van Rotterdam Zuid worden in het NPRZ vertegenwoordigd door de bewonersadviesraad. De bewonersadviesraad is een raad van 15 bewoners, die gevraagd en ongevraagd advies geeft vanuit een bewonersperspectief. Zij overleggen met een eigen achterban in de wijken, aldus de voorzitter van de bewonersadviesraad Sarhan Hacene. Voordat het convenant in september 2011 werd getekend, was ophef ontstaan over de bewonersinspraak door de twaalf bewonersorganisaties in Rotterdam Zuid. In een brandbrief aan toen malig minister Donner schrijven de gezamenlijke bewonersorganisaties over de serieuze conflicten en onvrede die dreigen te ontstaan (RIA voor Rotterdam, 2011). Wethouder Karakus heeft vervolgens benadrukt dat bewoners degelijk worden vertegenwoordigd door een bewonersadviesraad. Wanneer de daadwerkelijke uitvoering van de programma's ter hand wordt genomen, zal met de bewoners bekeken worden hoe de participatie verdere invulling krijgt. Bij het betrekken van bewoners is het zaak een goede afspiegeling van de wijk te vinden. Bewonersparticipatie is niet alleen het inzetten van de reguliere bewonersorganisaties bij inspraak. De inzet van Rotterdam is niet alleen bewonersorganisaties, maar ook andere organisaties van bewoners, bewoners in niet-georganiseerde verbanden en bewoners in specifieke hoedanigheden te betrekken bij specifieke programmavoorstellen (Beantwoording Kamervragen, 2012).

##### *Motieven en strategie:*

De bewonersadviesraad is gevraagd om het convenant mede te ondertekenen, dat heeft de voorzitter gedaan omdat hij graag wilt dat de 'bewoners ook onderdeel maken en een stem hebben in het proces'. De invloed op beleidsvorming is een belangrijk motief voor de bewonersadviesraad om het convenant te tekenen. De bewonersorganisaties zijn van mening dat deze mogelijkheid aangegrepen moet worden om structurele verbeteringen te bewerkstelligen op het gebied van participatie van bewoners in Rotterdam Zuid (RIA voor Rotterdam, 2011). De bewonersadviesraad heeft daarnaast toegang tot de doelgroep en dus ook een groter bereik bij de achterban. Middels korte lijnen worden de bewoners van Rotterdam Zuid vertegenwoordigd. De inhoud van het uitvoeringsprogramma te verbinden met de wijkbewoners is een belangrijk motief om deel te nemen aan het convenant. Tot slot hanteren ook de bewoners een coöperatieve strategie. De bewoners zijn meer dan de andere partners afhankelijk van de andere partijen en neemt deel aan het samenwerkingsverband om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen.

<b>Motief:</b>	<b>Invloed op beleidsprocessen</b>	<b>Beleidsafstemming en reductie van onzekerheid</b>	<b>Bereiken van eigen doelstellingen</b>	<b>Financiële motieven</b>	<b>Toegang tot de doelgroep</b>
	√				√



*Beoogde bijdrage door het programmabureau:*

Representativiteit en participatie. Dat zijn de beoogde bijdrage van bewoners in Zuid. In het adviesrapport van Deetman/Mans wordt benadrukt dit in de aanpak van Zuid meer aandacht besteedt moet worden aan bewonersparticipatie. De bewonersadviesraad wil de kennis en ervaring van de leden benutten, om adviezen uit te kunnen brengen over de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het uitvoeringsprogramma. De leden van de bewonersadviesraad zijn bewoners die andere bewoners vertegenwoordigen. Legitimiteit is hierbij een belangrijke bijdrage. Een lid van de bewoneradviesraad zit tevens in het bestuur en op deze manier wordt de bewonersadviesraad betrokken bij de verdere uitwerking. Projecten waar bewoners intensief bij zijn betrokken, hebben vaker een langdurig positief effect en leiden tot versterking van sociale structuren in een wijk (Deetman/Mans, 2011: 11).

## 5.2 Formele sturingswijze van het programmabureau NPRZ

### 5.2.1 Governancestructuur

Dit onderzoek concentreert zich op sturing en samenwerking binnen het NPRZ. Door de actoren te beschrijven in de voorgaande paragraaf, ontstaat een beeld van alle relevante actoren. De rol van het programmabureau in deze samenwerking tussen de verschillende actoren wordt in deze paragraaf nader beschreven. De onderzoeksvraag gaat uit van een sturingsvisie die door het programmabureau wordt ingevuld. De context van de rol van het programmabureau wordt in deze subparagraaf nader geschetst.

De governancestructuur is vormgegeven na het tekenen van het convenant 'Zuid Werkt!' in september 2011. Als eerste in de hiërarchie kan het partneroverleg worden onderscheiden. Het partneroverleg bestaat uit een bestuurlijke vertegenwoordiging van alle ondertekenaars. Dit wordt ook wel de Overleggroep Zuid genoemd. Dit partneroverleg, oftewel overleggroep Zuid, komt gemiddeld twee keer per jaar bijeen onder voorzitterschap van de coördinerende wethouder. Deze overleggroep stelt het uitvoeringsprogramma vast, waardoor input, verantwoordelijkheden en verplichtingen helder worden gedefinieerd. Het uitvoeringsprogramma wordt om de vier jaar opnieuw bijgesteld en vastgesteld. Ieder half jaar wordt de voortgang van het programma in de overleggroep besproken aan de hand van een halfjaarlijkse voortgangsrapportage, opgesteld door de programmadirecteur. De programmadirecteur fungeert tevens als secretaris van de overleggroep (Uitvoeringsplan, 2012: 49).

Als tweede maakt het Bestuur Kwaliteitsprong Zuid onderdeel uit van de governancestructuur van het NPRZ. Het bestuur is noodzakelijk voor de dagelijkse aansturing en besluitvorming en de dagelijkse contacten met de programmadirecteur. Het bestuur wordt samengesteld uit de overleggroep. De verschillende pijlers van de overleggroep zijn hierin gelijkwaardig vertegenwoordigd. De leden van dit bestuur opereren mede namens de andere organisaties uit dezelfde sector, zorgen voor mandaat en zijn aanspreekpunt voor de dagelijkse aansturing, zodat patstellingen worden voorkomen en doorbraken mogelijk zijn (Uitvoeringsplan, 2012: 49). Ook het bestuur wordt voorgezeten door de coördinerende wethouder. Samen met een vertegenwoordiger van de deelgemeenten vertegenwoordigt de wethouder de sector overheid. Naast een vertegenwoordiging van de overheid, namelijk één persoon voor de gemeente, één persoon voor de deelgemeenten en één persoon voor het Rijk, zitten in het bestuur verder de volgende partijen, één persoon namens de corporatiesector, één persoon namens de onderwijssector, één persoon namens het bedrijfsleven en één persoon namens de zorgsector. Ook de directeur woont de vergaderingen van het bestuur bij. Dit komt op een totaal van 7 personen. De programmadirecteur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma en legt hierover verantwoording af bij het bestuur (Ibid.). In het uitvoeringsplan kan verder worden gelezen dat de betrokkenheid van de bewoners in de eerste periode wordt ingevuld door een 'standing invitation'. Dat houdt in dat een vertegenwoordiging van de bewoners worden uitgenodigd voor vergaderingen van het bestuur, afhankelijk van relevante onderwerpen. Een nog te vormen participatieplan zal aandacht besteden aan de invulling en spreiding van de bewonersbetrokkenheid. Elk van de beschreven sectoren vormt daarnaast een 'tafel', waar alle betrokken organisaties binnen diezelfde sector, oud en nieuw, aan kunnen schuiven om relevante onderwerpen te bespreken. De 'overheidstafel' zorgt ook voor verdere afstemming tussen de verschillende overheidslagen. Alle leden van het bestuur zijn gemandateerd door de eigen sector en zijn verantwoordelijk voor het informeren van hun achterban. Organisatorisch worden ze hierbij ondersteund door de programmadirecteur en leden van het programmabureau. Het bestuur komt maandelijks bijeen, en vaker indien nodig, voor de voortgang en ontwikkelingen van het programma. Het bestuur stelt daarnaast het werkprogramma met bijbehorende begroting jaarlijks vast en is het aanspreekpunt van de programmadirecteur. Naast de reguliere contactmomenten tussen het bestuur en het programmadirecteur, heeft de programmadirecteur ook overleg met de afzonderlijke leden van het bestuur (Ibid.).

Als derde is in de governancestructuur het programmabureau zelf te onderscheiden. De organisatie van het programmabureau bestaat uit een programmadirecteur en een kleine ondersteunende team van drie personen. De directeur en het team worden rechtspositioneel aangesteld bij de gemeente, maar ook partners kunnen capaciteit inzetten vanuit de eigen werkorganisaties. De directeur staat naast de bestaande ambtelijke organisatie en is daar onafhankelijk van (Ibid.: 50). Door de veelheid aan betrokken organisaties in Rotterdam Zuid en de lange duur van het programma, 20 jaar, wordt de mogelijkheid open gelaten om veranderingen en/of aanpassingen tussentijds in de samenstelling van het partneroverleg of het bestuur toe te passen. In het uitvoeringsplan (2012: 50) is te lezen dat 'voor voldoende slagkracht en reikwijdte het nadrukkelijk de bedoeling is dat binnen de gekozen structuur participatie altijd mogelijk is, aan de 'tafels' waarin de sectoren vertegenwoordigd zijn, als dit ook serieuze inzet van middelen en/of capaciteit met zich meebrengt.' De programmadirecteur speelt een rol om voordrachten te doen en wijzigingen te suggereren richting de overleggroep en het bestuur (Ibid.). Naast deze governancestructuur met de lagen waarin het programmabureau permanente zitting in heeft, is ook een vierde laag in de governancestructuur te onderscheiden. Dit zijn namelijk de overlegtafels per sector. Elke sector, dus het onderwijs, de corporaties, de werkgevers, de overheid en de zorg, hebben een eigen overlegtafel, waar meerdere partijen in dezelfde sector zijn vertegenwoordigd. Deze partijen zijn niet noodzakelijkerwijs vertegenwoordigd in het partneroverleg. Bijvoorbeeld aan de overlegtafel van het onderwijs, zitten veel meer partijen. Het is de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigers die in het bestuur van het NPRZ zitting hebben, om de achterban tijdens deze overlegtafels te informeren over de voortgang en ontwikkelingen binnen het NPRZ.



### 5.2.2 Werkwijze

Het programmabureau NPRZ wordt geleid door een programmadirecteur met de beschikking over een klein werkapparaat. Er is gekozen voor een beperkte omvang, aangezien op dit niveau de programmasturing plaatsvindt en de onderscheiden acties door partners zelf plaats zullen vinden (Uitvoeringsplan, 2012: 45). De organisatie en werkwijze hebben de volgende uitgangspunten:

- Inzet op concrete acties door de partners zelf
- Focus op de prioritaire maatregelen per pijler

- Integrale inzet op de specifieke gebieden
- Integrale sturing via wijkprogramma's om concrete verbeteringen duidelijk zichtbaar te maken
- Beknopte ondersteuning voor monitoring, escalatie en communicatie (Uitvoeringsplan, 2012: 45).

Het eerste punt is de inzet op concrete acties door de partners zelf. De programmadirecteur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Hij spreekt de partijen op hun verantwoordelijkheden aan en zorgt tevens voor voldoende draagvlak bij de betrokken partijen (Ibid.: 49). De verantwoordelijkheden van de partners en de acties die de partners zelf dienen uit te voeren, zijn uitvoerig in het uitvoeringsplan benoemd. In de uitvoering van de pijlers in de praktijk, die in paragraaf 5.1 zijn beschreven, kijkt het programmabureau erop toe dat acties daadwerkelijk worden uitgerold en dat doorbraken gerealiseerd worden. Programmadirecteur Marco Pastors omschrijft de inzet op concrete acties door de partners zelf als partijen die in het programma zitten, zoveel mogelijk zelf een taak daar in te geven. *“Dus niet mensen uit de organisatie halen en daar aparte dingen mee gaan doen, maar binnen de kaders van hun organisatie zorgen dat hun resultaten het programma meer ten goede komen”*. Dit betekent extra praktische inzet en samenwerking tussen de partners. Het programmabureau is belast met de verantwoordelijkheid om een structuur te verzorgen waarbij de betrokkenen op de werkvloer van de verschillende partners, elkaar kunnen treffen om afstemming te verzorgen en praktische afspraken te maken (Ibid.).

Het tweede punt betreft de focus op de prioritaire maatregelen per pijler. Per pijler zijn de doorbraken op korte termijn en lange termijn beschreven. Programmadirecteur Marco Pastors noemt één van de taken van het programmabureau, *“zorgen dat de doelen van het programma bekend zijn bij iedereen en dat die vertaald worden in stappen in de tijd”*. Het convenant 'Zuid Werkt!' beschreef de benodigde maatregelen globaal per pijler en het programmabureau is in de periode daarna aan de slag gegaan om de maatregelen per pijler te concretiseren. Het eerste uitvoeringsplan beschrijft de doelen, doorbraken, aanpak en middelen voor 2012 tot en met 2014.

Het derde punt richt zich op de integrale inzet op de specifieke gebieden. De specifieke gebieden zijn de zeven focuswijken die in paragraaf 5.1 nader zijn behandeld. Binnen de zeven focuswijken zullen na de zomervakantie van 2012 de eerste Children's Zone van start gaan, die bij uitstek het voorbeeld zijn van een integrale inzet. De Children's Zones worden gevormd op (voornamelijk) basisscholen, om een integraal aanbod te kunnen bieden aan de zorgvraag. 'Van de vergadertafel naar de keukentafel', voor integrale inzet om de problemen van een gezin aan te kunnen pakken. Het programmabureau heeft mede het idee opgepakt om wijkteams in te richten die gaan werken volgens een frontlijnaanpak. Een multidisciplinair wijkteam met eventuele bevoegdheden om gezinnen snel van dienst te kunnen zijn. Het programmabureau heeft hierbij de taak om koppeling te verzorgen tussen school, zorg (GGD en CJG), gemeentelijke sociale teams, bureau Frontlijn en andere ambtelijke onderdelen van de gemeente (Ibid.: 19).

Het vierde punt is een integrale sturing via wijkprogramma's om concrete verbeteringen duidelijk te maken. De drie pijlers worden in de focuswijken met wijkprogramma's ingevuld. Gebiedsmanagers van de deelgemeente sturen op hun wijken door middel van DIN/M analyses, die mede door het programmabureau zijn opgesteld. Het programmabureau stuurt samen met deelgemeentelijke bestuurders op de afspraken. In een DIN/M analyse staan de volgende stappen. Stap 1 is het bepalen van de SMART doelstelling. Een SMART doelstelling voor een wijk zou kunnen zijn het aantal jongeren met een startkwalificatie vermeerderen met een bepaald percentage, rekening houdend met de achterstand en het stedelijk gemiddelde. Stap 2 is het bepalen van strategische doelen voor 2015. Om bovenstaande fictieve doelstelling te willen behalen, kan er voor worden gekozen om maatregelen te nemen die gericht zijn om jongeren op school te houden of werkloze jongeren terug naar school te leiden. Stap 3 is vervolgens het bepalen van effectresultaten. Doelen worden

teruggebracht naar mensniveau en de percentages worden teruggerekend naar aantallen jongeren. Deze aantallen dienen om de grootte van de opgave in kaart te brengen en niet om gebruikt te worden ter afrekening. Stap 4 is het bepalen van de inspanningen. Bij deze stap worden inspanningen gekozen om de doelen en effectresultaten te bereiken. Tot slot volgt stap 5 waar wordt bepaald in welke hoeveelheid de benodigde inspanningen ingezet moeten worden als ook eventuele aanvullende inspanningen (Ibid.: 44).

Het vijfde en tevens laatste punt van de werkwijze van het programmabureau heeft betrekking op de monitoring, escalatie en communicatie. Er is afgesproken dat het programmabureau twee maal per jaar de voortgang zal monitoren. Een maal in de vorm van een rapportage in het eerste kwartaal van het jaar en een maal in de vorm van een voortgangsbericht in het derde kwartaal van het jaar. De Algemene Rekenkamer en de Rotterdamse Rekenkamer zullen een adviserende en controlerende rol innemen bij de verantwoording en monitoring van het programma (Ibid.: 45). In een programma met meerdere partners is het niet ondenkbaar dat men punten zal treffen waar men niet overeen kan komen. Het programmabureau is mede ingesteld om eventuele impasses te doorbreken. De programmadirecteur verwoordt dit als volgt: *“zorgen dat als dingen niet goed gaan, partijen bij elkaar krijgen en met hun samen kijken hoe je het weer de goede kant op krijgt”*. Tot slot is ook communicatie onderdeel van het takenpakket van het programmabureau. *“zorgen dat het programma bekendheid krijgt bij de buitenwereld, dus de mensen die het willen volgen het kunnen volgen en de mensen waar het om draait ook weten wat de bedoeling is”*. Communicatie tussen de partners, communicatie met de overige betrokken organisaties in Zuid en communicatie met de bewoners zijn belangrijke aandachtspunten.

### 5.2.3 Sturingsvisie NPRZ

In het theoretisch kader zijn drie verschillende soorten sturingsvisies behandeld. Bij elk van deze sturingsvisies zijn een aantal sturingsmodaliteiten op een ideaaltypische manier beschreven. In deze subparagraaf zal aan de hand van elke sturingsmodaliteit worden nagegaan in hoeverre deze voorkomen in de rol en werkwijze van het programmabureau NPRZ.

#### **Hiërarchische sturing: Sturing op grond van maakbaarheid en beheersbaarheid**

Sturing op grond van maakbaarheid en beheersbaarheid gaat uit van een centrale, bovengeschatte sturingsrol. Kijkend naar de rol en werkwijze van het programmabureau, is dit niet het uitgangspunt. Het programmabureau is volgens adviseur Matthijs de Mooij *“eigenlijk bezig [...] met het af organiseren van de taken. Die moeten namelijk elders gebeuren en wij moeten volgen of ze ook gebeuren”*. De beheersbaarheid slaat hier vooral op de monitoring functie van het programmabureau op de acties die door de partners uitgevoerd moeten worden door de eigen organisatie. Het monitoren gebeurt aan de hand van de doelstellingen die in het uitvoeringsplan zijn opgenomen. Belangrijk hierbij is dat de doelstellingen in samenspraak met de verantwoordelijke partners zijn opgesteld. In dit geval kan eerder worden gesproken over controle op afstand.

#### **New Public Management sturing: Sturing op in- en outputparameters**

Sturing op in- en outputparameters richt zich op het sturen binnen bepaalde kaders die door het programmabureau worden opgesteld en waarin de organisaties ruimte hebben om binnen de vastgestelde kaders eigen keuzes te maken. De grote kaders zijn in eerste instantie opgesteld in het convenant ‘Zuid Werkt!’. Gezamenlijk hebben de partners aan de inhoud gewerkt en dit bekrachtigd met een handtekening. Vervolgens is het uitvoeringsplan opgesteld. Het programmabureau heeft het uitvoeringsplan ingevuld aan de hand van de overeengekomen kaders. De schrijfcapaciteit is grotendeels afkomstig geweest van het programmabureau en de gemeentelijke diensten. De inhoud is middels verschillende overlegtafels op meerdere momenten vastgesteld met de partners. Op

specifieke projecten binnen het uitvoeringsprogramma kan worden gestuurd op input en outputparameters. De New Public Management manier van sturing, komt het best naar voren door de werkwijze met de DIN/M-analyse. Op een bedrijfsmatige manier worden de SMART-doelstellingen, strategische doelen, effectresultaten en inspanningen in kaart gebracht. Voor de pijler Talentontwikkeling zijn bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden toebedeeld aan scholen. Een concreet voorbeeld hierbij is de Children's Zone, waar leerlingen extra lessen en zorg krijgen. Vervolgens zijn daar middels herschikking van bestaande budgetten middelen voor vrijgemaakt. Dit is de inputzijde. De outputzijde is dan vervolgens dat verantwoording moet worden afgelegd over de geleverde prestaties, bijvoorbeeld over het aantal leerlingen die doorstromen naar het havo of het vwo. De onderwijsinstellingen hebben binnen deze randvoorwaarden de vrijheid om naar eigen inzicht aan de gestelde doelen te voldoen. Sturing op input- en outputparameters geldt niet zozeer voor de horizontale manier van samenwerken, maar voor specifieke projecten binnen het uitvoeringsplan.

### **New Public Management sturing: Sturing op grond van incentives**

Sturing op grond van incentives is door middel van gedragsbeïnvloedende, niet dwangmatige prikkels, partijen te beïnvloeden om bepaald gewenst gedrag te laten vertonen. In de praktijk komt dit vaak neer op financiële prikkels. Echter is voor de samenwerking binnen het Nationaal Programma juist het gebrek aan financiële middelen een incentive geworden om een samenwerkingsverband aan te gaan. Medewerker van het programmabureau, Matthijs de Mooij zegt hierover: *“Door de huidige economische situatie worden partners gedwongen samen te werken”*. Een tweede incentive die het programmabureau aan de partners heeft voorgelegd, is de mogelijkheid tot inspraak. Dit lijkt een vast gegeven, maar tijdens het Pact op Zuid waren organisaties op het sociale domein slechts zijdelings betrokken, terwijl het Pact op Zuid meer dan genoeg sociale projecten in gang zijn gezet of de planning was om die projecten op gang te zetten. Directeur van het programmabureau, Marco Pastors, zegt hierover: *“De organisaties die daar echt over gaan, het onderwijs en uitkeringsinstanties, dus die er echt belang bij hebben om mensen aan de gang te krijgen, dat die eigenlijk betrekkelijk weinig hebben meegedaan”*. Het Nationaal Programma zoals het door het programmabureau is opgesteld gaat juist van een gelijkwaardig partnerschap. De relevante partners zijn ook dit partnerschap aangegaan voor verschillende redenen, die in paragraaf 5.2 uitvoerig zijn beschreven.

### **Netwerksturing: Sturing op structurering en procedurering van relaties**

Sturing op structurering en procedurering van relaties heeft betrekking op het organiseren van het overleg met en tussen de partners, op een dusdanige manier dat het bijdraagt aan de beoogde doelstellingen van het Nationaal Programma. Dit is, naast het gezamenlijk opstellen van uitvoeringsplan, de grootste taak en verantwoordelijkheid van het programmabureau. Matthijs de Mooij, adviseur van het programmabureau zegt hierover: *“En dat betekent dus dat je met het Nationaal Programma wilt zorgen dat uiteindelijk de mensen die het moeten doen, de bewoners natuurlijk ook, de onderwijzers en de werkgevers, mensen die in de maatschappelijke opvang en dergelijke zitten, op een meest efficiënte en effectieve manier samenwerken ten behoeve van de bewoners. Zodat je in feite de Kwaliteitssprong waarmaakt”*. Dat wordt concreet ingevuld door de kaders op te stellen van de overlegstructuur. In de theorie wordt uiteengezet dat sturing op structurering en procedurering van relaties in feite erop gericht is om voor elke partij een ‘faire’ uitgangspositie te creëren. Het programmabureau verzorgt deze ‘faire’ uitgangspositie van iedere partner, door de governancestructuur daarop aan te passen. Er is gekozen voor een partneroverleg, overleggroep Zuid, waar elke partner is vertegenwoordigd om samen het uitvoeringsprogramma vast te stellen. Verder heeft het programmabureau ook een bestuur opgericht, waarbij elke sector door één persoon wordt vertegenwoordigd die vaker bijeen komt voor de aansturing, besluitvorming en

contacten. Op deze manier stuurt het programmabureau op het verzorgen van een platform waar partners blijvend in contact staan met het programmabureau en met elkaar.

### Netwerksturing: Sturing op gemeenschappelijke beeldvorming

Sturing op gemeenschappelijke beeldvorming is een belangrijk leermoment geweest voor de oprichting van het NPRZ, na het Pact op Zuid waar juist een duidelijke beeldvorming en samenhang ontbrak. *“Met het Nationaal Programma hebben we meer focus”*, zeggen zowel adviseur en directeur van het programmabureau. Het uitvoeringsplan is bewust opgesteld in samenspraak met de andere partners. De overlegmomenten van het bestuur en het partneroverleg zijn momenten waarbij het programmabureau, de programmadirecteur in dit geval, een focus brengt in de doelen en dit vertaalt naar de partners wat dit voor ieder betekent. Het programmabureau organiseert een wisselwerking tussen het programmabureau en de partners en de partners zelf. Kaders van de overlegstructuur zijn door het programmabureau opgesteld. Sturing op gemeenschappelijke beeldvorming houdt ook in bij eventuele escalaties ingrijpen om onenigheden bestuurlijk bespreek te maken. *“Het helpen oplossen van problemen wanneer dingen haperen”*, omschrijft de adviseur van het programmabureau de sturingswijze. Het getekende convenant en de samen overeengekomen uitvoeringsplan zijn de manieren bij uitstek voor sturing op gemeenschappelijke beeldvorming.

Sturing van het programmabureau	
<b>Veronderstellingen omtrent de noodzaak en legitimiteit van sturing.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheersing door controle</li> <li>• NPM-sturing op inhoudelijke projecten dmv DIN/M werkwijze</li> <li>• Samenspraak en gemeenschappelijke focus kernelement in de samenwerking</li> </ul>
<b>Veronderstellingen ten aanzien van het sturend vermogen van een organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmabureau bepaalt de kaders van de governancestructuur, maar stuurt in samenspraak met het bestuur en het partneroverleg</li> </ul>
<b>Veronderstellingen ten aanzien van het zelfsturend vermogen van een organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmabureau bestaat uit programmadirecteur, aangesteld door de verschillende partners, en 3 medewerkers. Kleine, platte organisatie.</li> </ul>
<b>Veronderstellingen ten aanzien van het object van sturing en context van sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Object van sturing: Opstellen van uitvoeringsplan en het proces ernaartoe door het verzorgen van de samenwerkingstructuur.</li> <li>• Context van sturing: Meerdere partijen van verschillende sectoren</li> </ul>
<b>Veronderstellingen omtrent de rol van kennis en informatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis en informatie dienen om tot betere prestaties te komen, door het in DIN/M analyses te verwerken. Wordt alleen uitgewisseld tussen partners als het relevant voor de ander is.</li> </ul>
<b>Veronderstellingen omtrent de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en – instrumenten.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadruk sturing op structurering van relaties en sturing op gemeenschappelijke beeldvorming.</li> </ul>

## 5.3 Kritische factoren in de samenwerking NPRZ

De samenwerking binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid kan worden gekarakteriseerd aan de hand van kritische factoren die bepalend zijn voor het succes van de samenwerking. De samenwerking slaat zowel op de relatie tussen het programmabureau en de partners als ook de relatie tussen de partners onderling. In de theorie van De Bruijn in Hoogerwerf en Herweijer (2003: 346) zijn de kritische factoren onderverdeeld naar context, proces van samenwerking en beleidsinhoud. Binnen deze verzameltermen worden een aantal succesfactoren benoemd, die in deze paragraaf als handvat worden gebruikt om de samenwerking binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid te kunnen analyseren. De aanwezigheid en/of afwezigheid van deze kritische factoren worden behandeld per punt, waarbij de feedback van de respondenten is verwerkt. Een analyse van de rol en de sturingswijze van het programmabureau is vervolgens per kritische factor na een witregel behandeld. Deze paragraaf eindigt met een aantal contextuele beschrijvingen van het huidige tijdsgewricht die invloed kunnen hebben op de sturing en samenwerking.

### 5.3.1 Kritische factoren: Context

#### 1. Draagvlak & Vertrouwen

Alle respondenten van de verschillende sectoren steunen het Nationaal Programma en beschouwen het programma als een duidelijke verbetering ten opzichte van het Pact op Zuid. De respondenten zijn gevraagd naar de grootste prioriteit van Rotterdam Zuid en de benodigde aanpak hierin. Alle respondenten zijn van mening dat de gekozen prioritering van het programmabureau, eerst de focus op school en werk en op termijn vervolgens later wonen, de juiste volgorde is. Het besef dat de problemen in Zuid te groot zijn voor één partij en dat er daarom noodgedwongen samengewerkt moet worden is tevens een gedeeld gegeven. Respondent Willem Sulsters van de sector 'ondernemers' verwoordt dit als volgt: *“De opgaven zijn te groot voor één partij of één sector of één groep om op te lossen. We hebben elkaar nodig. Corporaties, deelgemeenten, overheidsdiensten, het bedrijfsleven in verschillende sectoren. Als dat niet op elkaar inwerkt, maar los van elkaar staat, dan gaat niemand die handschoen oppakken.”* De noodzaak noopt om elkaar te vertrouwen. Draagvlak voor het NPRZ is ruim vertegenwoordigd bij de verschillende partners. Waar het Pact op Zuid geïnitieerd werd door de gemeente en de woningcorporaties, zijn nu veel meer partijen aangesloten bij het NPRZ en diezelfde partijen zijn ook vertegenwoordigd in het bestuur. De partners hebben een prominentere plaats binnen het programma. Respondent Jacqueline Vermaat, programmamanager bij de gemeente Rotterdam zegt hierover: *“Het draagvlak en de verantwoordelijkheid voor het nationaal programma is veel breder.”*

#### Sturing door het programmabureau NPRZ

De primaire taken van het programmabureau volgens de programmadirecteur is het zorgen dat de doelen van het programma bekend zijn bij iedereen en dat iedereen het ook over eens is wat de korte termijn stappen zullen moeten zijn, zeker in de aanloop naar het uitvoeringsplan. Draagvlak voor een gezamenlijke aanpak was reeds aanwezig, voornamelijk geïnitieerd door het adviesrapport van Deetman/Mans die alle lokale partijen aansprak om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doordat de partners hem mede hebben aangesteld als programmadirecteur, beschouwt Marco Pastors het als vertrouwen in zijn persoon om de leiding te nemen. Het zorgen en behouden van draagvlak is een belangrijk onderdeel van het takenpakket van het programmabureau. Het programmabureau bewerkstelligt dit als volgt, volgens de programmadirecteur: *“Dus niet mensen uit de organisatie halen en daar aparte dingen mee gaan doen, maar binnen de kaders van hun organisatie zorgen dat hun resultaten het programma meer ten goede komen. Dat is de wijze van organiseren die gekozen is [...]”*. Door juist bewust de verantwoordelijkheden van organisaties niet te willen overnemen en vooral bij de organisaties zelf te laten, is dit een blijk van vertrouwen in de capabiliteit van de organisaties.



## 2. Geschiktheid van de partner

De geschiktheid van de partner heeft betrekking op in hoeverre de vertegenwoordiger in het bestuur in staat is om de eigen achterban aan zich te binden. In de interviews hebben verschillende opmerkingen de revue gepasseerd over de eigen geschiktheid, de geschiktheid van de vertegenwoordiger van dezelfde sector en de geschiktheid van de andere partners binnen het NPRZ. De opmerkingen zijn verzameld en hieronder per partner toegelicht.

- **Onderwijs.** Het onderwijs wordt vertegenwoordigd door Martine Visser, rector bij scholengemeenschap Calvijn. Scholengemeenschap Calvijn is een middelbare school voor het vmbo, havo en vwo. Als vertegenwoordiger van het onderwijs, wordt mevrouw Visser geacht niet alleen het voortgezet onderwijs te vertegenwoordigen, maar ook basisscholen en het beroepsonderwijs. Als achterban is het onderwijs dan ook een grote, heterogene groep. Kijkend naar de twee hoofddoelen van de pijler 'talentontwikkeling', richten deze enerzijds zich op Children's Zones die voornamelijk aan basisscholen zijn gelieerd, en anderzijds op een betere loopbaanoriëntatie, dat betrekking heeft op het maken van betere vervolgstudies op het mbo. De huidige vertegenwoordigster van het onderwijs in het bestuur heeft de lastige positie om met name afspraken te maken namens het beroepsonderwijs. Dit heeft onvermijdelijk tot discussies geleid binnen het onderwijs. Voorzitter van het bestuur van het Albeda College zegt hierover: *"[...] maar er is discussie geweest vanuit het onderwijs wie die tafel zou moeten trekken, om het zo maar even te zeggen. Dat is Martine geworden, de vraag is of je daar geen bestuurder had moeten neerzetten in plaats van een directeur van een school. [...] Ik heb geen idee, ik zit niet aan die tafel. Vanuit Albeda zit mijn collega daar in ieder geval maar ik geloof nou niet dat ik wild enthousiast word van de resultaten tot nu toe."*
- **Woningcorporaties.** In eerste instantie werden de woningcorporaties vertegenwoordigd door de heer Anton van der Vlist, directeur Strategie, Beleid en Communicatie bij Vestia. Wegens de aanhoudende financiële problemen van Vestia en de onduidelijke rol in de toekomst binnen het NPRZ, heeft de heer Van der Vlist besloten om uit het bestuur te stappen. Mevrouw Hedy van den Berk, bestuurder van Havensteder, is zijn opvolger. Het correcte inzicht van de heer Van der Vlist blijkt uit de volgende passage: *"Ik ben uit het bestuur gestapt sinds een paar weken, omdat Vestia nu even, noem het maar even, niet heel veel meer kan. Dus dan denk ik 'ja, dan kan ik wel er gaan zitten, maar voorlopig staat ons investeringsprogramma even op nul de komende jaren'. Dus heeft niet zoveel zin als ik er ga zitten, dan kan beter iemand er zitten die daar wel nog aan de weg timmert."*
- **Ondernemers.** Voor de ondernemers zijn de eigen rol en inbreng binnen het NPRZ duidelijk. Het uitvoeringsplan heeft dit concreet en helder genoeg duidelijk gemaakt. Tijdens het onderzoek is geen aanleiding geweest om de werkgeverstafel te verdenken van interne discussies over de eigen geschiktheid. Echter, uit andere tafels blijkt meer dan eens dat er onduidelijk bestaat over de rol van de ondernemers. Voorzitter van deelgemeente Charlois en voorzitter in het bestuur namens de deelgemeenten, Ed Goverde, deelt zijn mening over het bedrijfsleven als volgt: *"[...] ik heb het idee dat die tafels niet zoveel om het lijf hebben gehad tot nu toe. [...] Ik ben wel benieuwd wat dat tafeloverleg van het bedrijfsleven het afgelopen half jaar heeft ingehouden. Ik heb er een groot vraagteken bij. Ik heb er nog niet zo'n groot beeld bij."*
- **Bewoners.** De bewoners worden in het NPRZ vertegenwoordigd door de Bewonersadviesraad (BAR). De rol van de bewonersadviesraad is meerdere malen betwist door actoren buiten en binnen het NPRZ. In het bijzonder zijn bewonersorganisaties niet tevreden met de komst van de bewonersadviesraad. Een nieuw opgezette raad met een handjevol leden zonder inbreng van de bestaande bewonersorganisaties vinden zij een gemiste kans. Binnen het NPRZ is voornamelijk vanuit de deelgemeenten weerstand tegen de komst van de bewonersadviesraad. De deelgemeenten zijn van mening dat zij de bewoners voldoende vertegenwoordigen en de bewonersadviesraad niet voldoende achterban heeft om burgers adequaat te vertegenwoordigen. Meerdere partners uit en zorgen over burgerparticipatie, het voldoende betrekken van de burgers. Zeker gezien de geringe legitimiteit van de

bewonersadviesraad. De bewonersadviesraad is zich tot een bepaalde hoge mate bewust van het ontstane rumoer. Voorzitter van de BAR zegt hierover: *“Ik heb het gevoel, dan spreek ik op persoonlijke basis, dat andere bewonersverenigingen heel anders naar ons kijken dan wij naar hun. We hebben een paar keer gesproken met de bewonersverenigingen en heel duidelijk gemaakt, wij zijn er niet om jullie te vervangen [...]”* De BAR is naar eigen mening *“wijkoverstijgend gericht”*.

### **Sturing door het programmabureau NPRZ**

Het programmabureau heeft de vrijheid aan de partners gegeven om zelfstandig een besluit te maken over de vraag wie de sector vertegenwoordigt in het bestuur. Bovenstaand is terug te lezen dat de woningcorporaties in staat zijn geweest om zelfstandig wijze besluiten te maken. Op het moment dat Vestia mogelijk niet meer in staat was de gemaakte afspraken na te komen, is de vertegenwoordiging overgenomen door de bestuurder van Havensteder. Bij het onderwijs ligt dit moeilijker, juist vanwege het heterogene karakter. Het is niet aan het programmabureau om een waardeoordeel te geven over de juiste vertegenwoordiging. Hoewel het wel rekening houdt met het feit dat actoren in de achterban een belangrijke rol spelen in de uitvoering. Het onderwijs wordt bijvoorbeeld vertegenwoordigd door een rector van een middelbare school. Bij plannen waarin een duidelijke rol is weggelegd voor bijvoorbeeld mbo-instellingen, neemt de programmadirecteur het initiatief om naast de reguliere overleggen, ook nogmaals de mbo-instellingen apart te spreken om tot afspraken te komen. Voor een bewonersorganisatie als partner ligt dit anders. Namelijk alleen in Zuid al bestaan verschillende bewonersorganisaties, de koepelorganisatie Rotterdam in Actie en de bewonersadviesraad, die allen claimen voor en namens de bewoners in Zuid te spreken. Om de burgerparticipatie te waarborgen, is het programmabureau NPRZ voornemens om aan het einde van het jaar een zogenoemde ‘burgertop’ te organiseren. 1000 inwoners van Zuid worden uitgenodigd om gezamenlijk te discussiëren over belangrijke onderwerpen die spelen in Zuid.

### **3. Complexiteit**

Samenwerking tussen meerdere actoren biedt vaak uitkomst bij complexe situaties. Complexiteit kan op meerdere aspecten slaan. In het geval van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid heeft complexiteit betrekking op de breedte en de omvang van de problematiek in Zuid enerzijds en anderzijds de 20-jarige aanpak van het programma. Complexiteit vormt een aanleiding om samenwerking aan te gaan, maar is tegelijkertijd ook een beperking van de samenwerking. Juist omdat het een 20-jarig programma is, is een mogelijke beperking de tijdelijkheid van de uitgezette aanpak. Respondent Jacqueline Vermaat zegt over deze beperking het volgende: *“[...]voor hoe lang staat dit en binnen hoeveel tijd is dit achterhaald. Dat houd je altijd, daar moet je bij blijven nadenken.”* De complexiteit heeft ook betrekking op de uitgezette aanpak en de verwachte uitkomsten. In het geval van de doelen voor de pijler ‘wonen’, is dit eenvoudiger na te gaan. Huizen zijn immers zichtbaar, aanwijsbaar en duidelijk in beeld. Heel anders is dit voor sociale projecten. Welke inspanning uiteindelijk voldoende zijn om aan de gestelde doelen te voldoen, is een constant proces waarin eerdere ervaringen verwerkt dienen te worden in toekomstige besluiten.

### **Sturing door het programmabureau NPRZ**

Een programmabureau wordt geleid door een zelfde programmadirecteur voor minimaal 4 jaar, om de continuïteit te waarborgen in een 20-jarig programma. Dat de problematiek en de voorgestelde aanpak complex is, is het programmabureau van doordrongen. De complexiteit is enigszins ontrafefd door de grote abstracte doelen van het convenant, te vertalen naar concrete maatregelen per pijler en per partner. De programmadirecteur zegt hierover: *“[...]maar ik denk dat we het voor elkaar hebben gekregen dat we een betrekkelijk eenvoudige boodschap van hebben gemaakt: school en werk.”* Het programmabureau heeft geen invloed op de complexiteit van de problematiek, maar kan hoogstens de sturingswijze richten op de andere kritische factoren om ondanks de complexiteit tot goede samenwerking te komen.

### 5.3.2 Kritische factoren: Proces van samenwerking

#### 4. Rol van de programmadirecteur

In de theorie wordt de aanwezigheid van de procesmanager gezien als belangrijke succesfactor in een samenwerking, waarbij de procesmanager in staat moet zijn om de juiste partijen te betrekken en dat er voldoende voortgang in de samenwerking zit. Marco Pastors is de programmadirecteur van het NPRZ. Marco Pastors is een voormalig kopstuk van de lokale politieke partij Leefbaar Rotterdam en heeft een aantal jaar ervaring in de gemeenteraad, maar ook in het Rotterdamse college als wethouder Ruimtelijke Ordening. Na een uitvoerige sollicitatieprocedure hebben zowel het college als de meerderheid van de partners voor de heer Pastors gekozen als programmadirecteur. Echter, over zijn aanstelling was direct veel commotie ontstaan bij voornamelijk de deelgemeente Feijenoord. De deelgemeente eiste een onderzoek naar de selectieprocedure en het proces eromheen voor deze functie (Rijnmond, 2011b). Ook weigerde de deelgemeente in eerste instantie om mee te betalen aan het salaris van Marco Pastors. De afspraak was dat alle partijen die belangen hebben in Rotterdam Zuid hier aan meebetalen. Dat zijn er twintig, van de rijksoverheid tot aan de deelgemeenten, scholen, corporaties et cetera (AD, 2012b). Ook deelgemeente Charlois was kritisch over zijn aanstelling, maar uiteindelijk zijn de gemoederen bedaard. Een aantal maanden na zijn installatie zijn de respondenten in het kader van dit onderzoek gevraagd naar de meningen over de rolvulling van de programmadirecteur. Men is bewust van zijn politieke achtergrond en politieke ideeën, maar elke respondent gelooft in zijn serieuze inzet voor Rotterdam Zuid. Dit besef wordt extra versterkt doordat Marco Pastors zelf ook in Rotterdam Zuid woont. *“Marco heeft een bepaalde naam en dat zet heleboel mensen aan het denken. En ik denk dat hij een goeie zou kunnen zijn om een aantal veranderingen hier in Zuid voor elkaar te krijgen. Hij durft mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en ook in het openbaar”*, aldus respondent Mehmet Aközbeke van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook woningcorporaties zijn zeer te spreken over zijn rolvulling en de gekozen koers, waar eerst school en werk de aandacht krijgt en op termijn wonen. Anton van der Vlist van Vestia zegt het volgende: *“De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat Marco dat goed doet. Marco praat vooral over onderwijs, vooral over economie en nog helemaal niet over de woningen. Dat staat wat verder weg in zijn agenda.”* Ook respondent Willem Sulsters van de werkgeverstafel heeft positieve woorden over de programmadirecteur en het programmabureau. *“Ik denk dat het heel goed is dat zij, vanuit een integrale blik op het programma, het tempo erin houden. Dus die coördinerende, facilitaire rol om als spin in het web te zien wat er allemaal gebeurt, dat vind ik essentieel in het nationaal programma. En dus ook te kunnen schakelen tussen de lagen heen.”* Het is gegronnd om te zeggen dat de verschillende sectoren tevreden zijn over de rolinvulling van de programmadirecteur. Des te meer omdat een procesmanager ontbrak tijdens het Pact op Zuid en als gevolg was één van de aanbevelingen in het adviesrapport van Deetman/Mans, het aanstellen van een programmamanager met gezag en doorzettingsmacht (Adviesrapport Deetman/Mans, 2011: 20).

#### Sturing door het programmabureau NPRZ

De meerwaarde van een programmadirecteur ziet de programmadirecteur zelf als volgt: *“Ik sta wel bekend als iemand die de onderwerpen waar niemand het over wil hebben, toch op tafel legt. Feitelijk vragen ze erom door mij aan te stellen. Zo heb ik ook in de sollicitatieprocedure gezegd dat ik denk dat het zo moet en dat het ook niet anders kan en dat het ook heel erg goed is dat ze het zo zouden doen. Dus ik heb ook de vrijheid om het zo te doen en dan is het vervolgens aan iedereen zelf in hoeverre hij daar zelf in meegaat, maar voor mij is het heel eenvoudig. Wij leggen dingen op tafel, we maken er afspraken over en wij kunnen hier zelf heel goed dingen in de gaten houden en de partners ook, of een partner de afspraken nakomt.”* Iedereen is bekend met de achtergrond van de programmadirecteur en hij merkt dat zijn achtergrond onvermijdelijk de samenwerking en het proces naar het uitvoeringsplan toe beïnvloedt. In dit kader geeft Marco Pastors aan dat de partners zijn overtuigd dat er een verschil bestaat tussen een rol van een politicus of een gekozen bestuurder of programmadirecteur. Tegelijkertijd is het niet meer dan normaal dat Marco Pastors hierover zegt: *“Ik blijf wel gewoon mezelf, dat verandert natuurlijk allemaal niet.”*

## 5. Deskundigheid

Een vijfde kritische factor in samenwerkingsverbanden is de aanwezigheid van deskundigheid. Eerder in de paragraaf is uiteengezet complexiteit zowel de aanleiding kan zijn voor een samenwerking, maar tegelijkertijd ook een beperking in het proces. Deskundigheid is in staat complexiteit te ontrafelen. Deskundigheid garandeert de kwaliteit. Adviesrapporten, zoals het rapport van Deetman/Mans, maar ook evaluaties van eerdere redoperaties van Rotterdam Zuid, vormen de deskundigheid in aanloop naar het NPRZ. De ervaringen van de partners met Rotterdam Zuid kunnen worden beschouwd als ervaringsdeskundigheid. Immers, de werkvloer ligt veelal in Zuid en dit geldt in het bijzonder voor scholen, die dagelijks te maken hebben met de situatie in Zuid. Respondent Anja van Gorsel, voorzitter van het bestuur van het Albeda College, zegt over de eigen ervaringen als voorzitter van een mbo: *“We maken hier alles mee wat in een normale samenleving gebeurt. We hebben hier moord, we hebben hier eerwraak, we hebben hier schuldenproblematiek, we hebben hier geweld.”* Wetenschappelijke deskundigheid en ervaringsdeskundigheid beïnvloeden positief de uitkomst van de samenwerking, namelijk het behalen van de gestelde doelen van het NPRZ.

### Sturing door het programmabureau NPRZ

Deskundigheid en expertise worden door het programmabureau beschouwd als extra bron van kennis om de problematiek in Zuid op te kunnen lossen. Regelmatig wordt om informatie verzocht van partners, gemeentelijke clusters en Centrum voor Onderzoek en Statistiek, zodat deze verwerkt kan worden in de opgestelde doelen, strategieën en inspanningen. Ook is in de afgelopen periode een extern adviesbureau ingehuurd om onderzoek te doen naar migratiestromen en de invloed daarvan op de realisatie van de doelen voor Rotterdam Zuid. Deskundigheid wordt door het programmabureau niet geschuwd, maar juist gebruikt om tot betere besluiten te komen.

## 6. Interne afstemming

Over de interne afstemming in aanloop naar het uitvoeringsplan is veel te doen geweest. In het partneroverleg en in het bestuur is vaker dan eens gesproken over de inhoud van het uitvoeringsplan. Het uitvoeringsplan moest uiteindelijk afgeleide met concrete afspraken zijn van het convenant ‘Zuid Werkt!’. Echter is in het proces onduidelijkheid gerezen over het schrijfteam. De respondenten geven in de interviews aan dat zij onvoldoende zicht hadden wie het stuk had geschreven en in hoeverre commentaar, aanvullingen en kritiek werden opgenomen in het uiteindelijke uitvoeringsplan. Zelfs ook binnen de sector overheid bestond hier veel onduidelijkheid over. Judith Pauwelsen, beleidsadviseur bij de deelgemeente Feijenoord verwoordde dit als volgt: *“[...] voordat we kwamen tot een nationaal programma, heb ik dat wel gemist om hele duidelijke aansprekpunten te hebben. 'Wie is er nou bezig met het nationaal programma, hoe verzorgen we nou de afstemming, welke lijnen lopen bestuurlijk, wanneer moet je ambtelijk in actie komen', dat was beetje een vage periode. Verder zegt de respondent hierover: “Sinds de ondertekening van het convenant en het toewerken naar het nationaal programma, het uiteindelijke uitvoeringsprogramma zeg maar, was het gewoon niet helemaal duidelijk 'wie is er nou met welk onderdeel bezig' [...] wie schrijft er nou precies, hoe kunnen we daarbij betrokken worden, landt onze inzet wel? Dat was niet altijd even duidelijk.”* Deze quotes zijn typerend voor het ‘onderbuikgevoel’ van alle partners. Sinds de aanstelling van de programmadirecteur in februari tot de uiteindelijke presentatie van het uitvoeringsplan in juli, zijn meerdere conceptversies gestuurd door het programmabureau naar de partners om de meningen te peilen en te informeren over de huidige stand van zaken en de gekozen koers. Echter, in de beleving van de partners werd dit minder positief ontvangen. Respondent Martine Visser van de sector onderwijs zegt het volgende: *“[...] de maatschappelijke sectoren moeten zelf ook wel de gelegenheid krijgen om hun eigen verhaal te ontwikkelen. Daar mis ik wel eens tot nu toe, zeker omdat het uitvoeringsprogramma geschreven moest worden, hadden wij steeds het gevoel dat we helemaal overladen werden met stukken en dat we elke keer moesten reageren op stukken die van buiten kwamen, waardoor we eigenlijk helemaal niet aan toe kwamen om met elkaar in gesprek te gaan over 'wat willen wij nou eigenlijk, wat vinden nou belangrijk'. En dat is iets wat ik de*

*afgelopen halfjaar wel heel erg gemist heb in het proces.*” Ook woningcorporaties hebben, hetzij in beperktere mate, commentaar geleverd over het verwerken van de tussentijdse commentaar. Hedy van den Berk, bestuurder van Havensteder zegt hierover: “[...] *Afen toe heb ik wel het gevoel dat wij dingen roepen die liever niet gehoord worden.*” Als gevolg zijn de partners wel op hoofdlijnen eens met de inhoud van het uitvoeringsplan, ze hebben immers hun handtekening gezet onder het convenant. En het uitvoeringsplan is een afgeleide daarvan. Maar ze zijn niet zo zeer tevreden met het proces van de totstandkoming. Het algemene gevoel heerst dat de ambtenaren van de gemeente voornamelijk de inhoud hebben bepaald. Over de kritische factoren van de inhoud in de volgende paragraaf meer. Respondent Anja van Gorsel beschrijft haar beleving van de totstandkoming van het proces: *“Er is onder andere door Albeda gepoogd op het hoofdstuk onderwijs veel invloed uit te oefenen, er is heel veel energie in gaan zetten van mensen hier. Ik moet constateren dat daar vrij weinig van is overgenomen tot niks.”*

Niet alleen op het tussentijds verwerken van het commentaar en kritiek in het proces naar het uitvoeringsplan toe, zijn door respondenten als grote kritiekpunt beschouwd, maar ook de communicatie tussen de verschillende overlegtafels. Partners waren onvoldoende of niet op de hoogte van de vorderingen en afspraken van de verschillende overlegtafels, maar uiten wel dat ze hierover graag meer geïnformeerd hadden willen worden. Hoewel de partners elkaar wel tegenkomen tijdens het partneroverleg en het bestuur, staat de rol en de inbreng van de ander niet altijd even duidelijk op het vizier. Respondent Judith Pauwelsen: *“Want ik vraag me altijd af, wat bespreken ze nou in een onderwijstafel wat komt er nou uit zo een ondernemerstafel uit? Maar die informatie krijg ik in ieder geval niet, maar dat zou ik wel interesse in hebben.”*

### **Sturing door het programmabureau NPRZ**

Bovenstaande kritiekpunten van de respondenten zijn in het interview voorgelegd aan de programmadirecteur. Betreffende de tussentijdse verwerking van commentaar van partners in het uitvoeringsplan, erkent de programmadirecteur dat het proces inderdaad zo is gelopen. Het programmabureau heeft in het begin om mankracht gevraagd van de partners om het schrijfteam aan te vullen. Door allerlei omstandigheden zijn deze niet of beperkt geleverd. Het convenant ‘Zuid Werkt!’ had naar de mening van het programmabureau voldoende aanknopingspunten om daaruit een uitvoeringsplan te ontwikkelen. Programmadirecteur zegt hierover: *“Ik heb natuurlijk ook in het begin zelf geprobeerd om de andere partijen aan tafel te krijgen bij het schrijfteam, maar die zijn niet geleverd. Ik heb ook zelf heel erg de afweging gemaakt van er is zoveel meegegeven in dat nationaal programma (Zuid Werkt!) dat het goed is om er daaraan in focus in te brengen en dat heb ik zelf als programmadirecteur keuzes in gemaakt.”* Het programmabureau is er van uit gegaan, indien er kritiek is op deze werkwijze, zullen de desbetreffende partners dit vanzelf aankaarten. *“Ook met de gedachte als het niet goed is hoor ik het wel. Volgens mij heb ik daar weinig over gehoord. Dan klopt het als ze zeggen dat ze daar weinig in betrokken zijn, maar ik vind dat zelf niet zo erg. Ik heb daar ook voor opengestaan als mensen zouden hebben gezegd 'ik wil er meer bij betrokken zijn, ik wil ook meedenken', dan had dat gekund. Maar als dat niet gebeurt, ik heb het zelf ook niet echt opgezocht. Ik heb toch een soort van een beetje de leiding genomen en gedacht als iemand daar niet mee eens is, dan pakt hij dat wel van mij af en dat is niet gebeurd. Ik vind dat zelf wel een grote winst, dat ze eigenlijk wel blij om zouden moeten zijn.”* Daarnaast betreffende het op de hoogte houden van de partners omtrent de ontwikkelingen en voortgang in de verschillende overlegtafels, ziet het programmabureau de vorderingen in het uitvoeringsplan als uitgangspunt. In het uitvoeringsplan zien de partners de eigen bijdrage en ook de bijdrage van de anderen. Tussentijds worden de informatie en de inhoud van de overlegtafels alleen met andere partners gedeeld, wanneer die andere partner een belang daar bij heeft.

### **5.3.3 Kritische factoren: Beleidsinhoud**

## **7. Uitvoeringsgerichte afspraken**

De kritische factor ‘uitvoeringsgerichte afspraken’ heeft betrekking op in hoeverre het duidelijk is wie welke rol krijgt toebedeeld en welke inspanningen er worden verwacht. Actoren zijn gevraagd in hoeverre de eigen rol en de rol van de partners duidelijk is, binnen het kader van de uitvoeringsgerichte afspraken. Op het moment van de conceptversie van het uitvoeringsplan, zijn hier wisselende antwoorden op gegeven. Meeste antwoorden gaven aan de eigen rol en taken binnen het NPRZ wel duidelijk is, maar dat de respondent onvoldoende zicht had of dit ook geldt voor de andere partners. Sommige partners gaven eerlijk aan dat het nog niet helemaal duidelijk is wat van hen wordt verwacht maar verwachtten dat dit wel op termijn duidelijk zal worden. Nu het uitvoeringsplan er staat, kunnen de partners niet om de uitvoeringsgerichte afspraken heen. Per pijler en nogmaals in een overzichtstabel zijn deze opgenomen. Echter, over de daadwerkelijke uitvoering en realisatie van de overeengekomen afspraken, wordt door alle respondenten dezelfde beperking aangehaald. Namelijk het gebrek aan financiële middelen om de acties in het plan daadwerkelijk gestalte te geven. Ook de gemeente is doordrongen van dit besef. Respondent Jacqueline Vermaat: *“Maar dit houden wij geen 3,4 jaar lang vol, door echt helemaal geen geld te hebben en zo het programma op gang te krijgen. Maar op dit moment is het nog wel goed, het dwingt partijen te herschikken en na te denken.”* Andere respondenten zijn wat minder optimistisch gesteld. De mbo-instellingen Albeda en Zadkine hebben zich enkel gecommitteerd aan het uitvoeringsplan, onder de volgende voorwaarde: *“Ik heb aangegeven dat ik mijn handtekening zou zetten, waar ik tevens de opmerking bij heb gemaakt dat ik geen enkel geloof in heb, dat de ambities die in het plan staan kunnen worden gerealiseerd met de beschikbare middelen.”*, aldus respondent Anja van Gorsel. Voor de respondenten is het niet voor te stellen een 20-jarig programma uit te rollen, zonder daar de benodigde middelen tegenover te stellen. Dit kan op termijn ten koste gaan van de uitvoeringsgerichtheid van het plan. Respondenten geven aan dat zij op dit moment al strubbelingen hebben om met de beschikbare middelen de huidige activiteiten voort te zetten. Laat staan als hier in het kader van het NPRZ meer verantwoordelijkheden en taken bijkomen. Dit kan ook de overtuigingskracht van het plan ondermijnen, dat als kritische factor hierna wordt behandeld.

### Sturing door het programmabureau NPRZ

In het uitvoeringsplan 2012 heeft het programmabureau de uitvoeringsgerichte afspraken tekstueel zeer duidelijk beschreven per pijler en in bijlage 2 van het uitvoeringsplan is een overzichtstabel opgenomen. De overzichtstabel weergeeft een overzicht met concrete acties met toedeling van aansprekpunten en voortgang. Allereerst zijn de afspraken van alle partners uit het programma opgenoemd. Daarachter wordt vermeld of deze afspraak wel of niet in het uitvoeringsplan is opgenomen, indien wel, bij welk onderdeel. Daarachter staat wie verantwoordelijk is voor de desbetreffende afspraak, wat het aangrijpingspunt is, als ook de planning. Ter illustratie is een afspraak beschreven in de tabel, hieronder opgenomen.

Nr.	Afspraken van alle partners uit het Nationaal Programma	In uitvoeringsplan (waarom (nu) wel/niet)	Onderdeel uitvoeringsplan	Verantwoordelijk	Aangrijpingspunt	Planning
T8	100% verzuimaanpak op allescholen en Leerplicht Plus met voorrang uitgevoerd in Zuid	Nee, het is regulier beleid	Raakvlak met Children’s Zone en beroepskeuze	Schoolbesturen en gemeente	Stedelijk (aanval op de uitval) met accent op Zuid	Loopt/gestart

Tabel 11: Voorbeeld overzichtstabel (Uitvoeringsplan 2012-2014)

Het programmabureau is zich ervan bewust dat het opereert zonder dat daar op dit moment duidelijke toekomstige financiering tegenover staat. Het programmabureau is van mening met de reguliere bekostiging resultaten geboekt kunnen worden voor de pijler ‘talentontwikkeling’ en

‘werk’. Het gebrek aan middelen dwingt organisaties om efficiënter om te gaan. *“De afgelopen fase van het Pact op Zuid heeft aangetoond dat meer geld niet per definitie tot meer resultaten leidt. Sterker nog, ik denk dat meer geld vooral leidt tot meer geld uitgeven. Maar dat de organisatie die wezenlijk dingen anders moeten gaan doen, niet gedwongen worden het doen.”* Op korte termijn is dit volgens het programmabureau geen beperking. Echter op lange termijn en voornamelijk voor de pijler ‘wonen’, moet in de aankomende jaren duidelijk worden op welke wijze de ambities gefinancierd zullen worden.

## **8. Overtuigingskracht van het plan**

Overtuigingskracht van het plan heeft betrekking op de bereidheid van de partners om mee te blijven werken aan de realisatie. De partijen moeten eventueel een voordeel hebben bij de realisatie van het uitvoeringsplan. De gemene deler van de gecommitteerde partners is het draagvlak om de problematiek van Rotterdam Zuid aan te pakken. Natuurlijk spelen hier ook persoonlijke motieven een rol. Deze zijn in paragraaf 5.1 per partij nader uiteengezet. Alle partners zijn bereid om zich langdurig voor Zuid in te zetten. Echter dit betekent niet dat partners geen kritiek hebben op de ingezette focus. Respondent Seyit Yeyden, voorzitter van de deelgemeente Feijenoord zegt het volgende: *“Ik maak me wel zorgen dat de focus niet goed wordt ingezet. [...] Natuurlijk hebben we een visie met elkaar samengesteld, vervolgens gaan we naar een uitvoeringsprogramma. En in het uitvoeringsprogramma staan eigenlijk heel veel woorden, maar als je nou gewoon zegt ‘joh, wat gaan we nou doen de komende 2, 3 jaar’, dan blijft er heel weinig over.”* Ook na de presentatie van het uitvoeringsplan op 4 juli jl., blijft de voorzitter van deelgemeente Feijenoord kritisch. In een nieuwsbericht in de Stadskrant (2012) naar aanleiding van de presentatie, erkent de heer Yeyden dat het goed is om bij de basis te beginnen. Namelijk school en werk. Zijn kritische noot in het artikel: *“Maar we hadden veel meer ambities toen we in 2011 het programma ondertekenden. Als ik nu naar het uitvoeringsplan 2012-2014 kijk, zie ik daar weinig van terug. Ik vraag me dan ook af wat die handtekening waard is. We hadden het steeds over een kwaliteitssprong en met een goede trampoline kun je heel hoog springen. Helaas hebben we nu geen trampoline.”* Ook andere respondenten stellen zich kritisch op, maar tegelijkertijd geven zij aan dat het op dit moment voorbarig is om hierover uitspraken te maken. De overtuigingskracht van het uitvoeringsplan zal worden versterkt, naar mate concrete acties worden uitgezet en resultaten worden geboekt. Respondent Anton van der Vlist geeft in dit kader aan: *“[...] maar ik heb wel het gevoel dat iedereen die aan tafel zit in het bestuur, de sense of urgency wel onderschrijft. Dat er veel aan de hand is in het gebied en dat het dan niet een vrijblijvende handtekening is wat we gezet hebben, als een soort intentieovereenkomst.”*

## **Sturing door het programmabureau NPRZ**

Het programmabureau gaat uit van de wil van de partners om gezamenlijk te werken aan structurele oplossingen voor Rotterdam Zuid. Het programmabureau laat voornamelijk de situatie in Zuid en het uitvoeringsplan voor zich spreken, om de partners van de overtuigingskracht van het plan te persuaderen. De partners worden ook in beperkte mate aangesproken op hun persoonlijke motieven. Investerings van woningcorporaties in Rotterdam Zuid leidt tot algemene waardevermindering van het bezit in Zuid, waardoor de woningcorporaties de investeringen in Zuid terugverdienen. Het programmabureau heeft de werkgevers duidelijk gemaakt dat het bieden van startcarrièregaranties leidt tot beter opgeleid personeel. Scholen willen betere resultaten voor hun leerlingen. De verschillende projecten in het kader van het NPRZ draagt bij aan dit doel. Op deze manier worden de onderhandelingen gevoerd tussen het programmabureau en de partners.

## **9. Monitoring**

Tot slot is de laatste kritische factor om de samenwerking te beoordelen, de monitoring van de wijze waarop partijen elkaar aan de afspraken houden. Omdat de verantwoordelijkheden en taken puntsgewijs zijn benoemd in het uitvoeringsplan, maakt dit de monitoring eenvoudiger voor het programmabureau, maar ook voor de andere partners. Zo blijft ieder op de hoogte van de

ontwikkelingen van de verschillende pijlers. Noch in het convenant, noch in het uitvoeringsplan zijn maatregelen beschreven, indien een partner zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. Tot een bepaalde hoogte is dit ook moeilijk af te dwingen, wanneer er geen vrijwillige bereidheid is. Bijvoorbeeld, in de pijler 'werk' is opgenomen dat ondernemingen carrièrestartgaranties verzorgen voor studenten met bepaalde studieachtergronden. Wanneer de werkgeverstafel zou besluiten om hier niet langer achter te willen staan, hebben de partners eigenlijk minimale pressiemiddelen. De samenwerking is in hoge mate afhankelijk van de vrijwillige bereidbaarheid. Het reguliere overleg van het bestuur dient om de voortgang van het plan te bespreken. Aangezien de eerste projecten van het plan na de zomer voor het eerst zullen plaatsvinden, kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan over de invulling van de monitoring functie binnen het bestuur door de verschillende partners.

### **Sturing door het programmabureau NPRZ**

Hoewel op dit moment acties nog niet zijn uitgezet om monitoring te laten plaatsvinden, is wel in het uitvoeringsplan terug te lezen hoe het programmabureau de monitoring verwacht uit te voeren. Voor de focuswijken zijn bijvoorbeeld de doelstellingen SMART gemaakt. Dit is eerder in dit hoofdstuk behandeld. Strategieën, doelen, inspanningen en resultaten zijn achtereenvolgens beschreven per focuswijk in een DIN/M-analyse. De monitoring op de voortgang draagt bij aan de duidelijkheid, richting, focus en in het bijzonder of de geleverde inspanningen voldoende in staat blijken te zijn om Rotterdam Zuid dichterbij te brengen bij het G4-gemiddelde. Het programmabureau zal de voortgang twee keer per jaar monitoren. Een maal in de vorm van een rapportage in het eerste kwartaal en de tweede maal in de vorm van een voortgangsbericht in het derde kwartaal. *"Ik denk dat we het zo hebben opgezet dat we dat kunnen bijhouden, dat we het kunnen monitoren en dat we het dan vervolgens ook snel genoeg achter komen waar partijen niet genoeg (doen) zoals we het nu willen."*

### **5.3.4 Externe factoren: Het huidige tijdsgewricht**

Naast de punten die in de theorie worden benoemd als kritische factoren in de context van de samenwerking, zijn er een aantal belangrijke omstandigheden die de samenwerking kunnen beïnvloeden. Dit zijn contextuele situaties die plaatsvinden in het huidige tijdsgewricht en daarom alleen al van invloed zijn op de samenwerking. Deze contextfactoren worden allereerst puntsgewijs behandeld.

#### **Economische crisis**

De economische crisis in Nederland heeft als voorgeschiedenis de internationale bankencrisis en vervolgens de financiële of monetaire crisis. De economische crisis ontstaat door afnemende economische groei of zelfs krimp. Inmiddels is de schuldencrisis de dagelijkse bron van financieel nieuws over Europese landen die hun internationale betalingsverplichtingen niet meer zelfstandig kunnen voldoen. De crisissen hebben gevolgen voor onder meer de overheidsfinanciën, ondernemingen, maar hebben ook sociale gevolgen. Het grootste gevolg van de crisis op de overheidsfinanciën is het opgelopen tekort op de begroting. Het huidige demissionaire kabinet wil in de periode 2011-2015 18 miljard euro bezuinigen (Rijksoverheid, 2012b). Een pakket maatregelen zijn voorgesteld om aan deze bezuiniging te voldoen. Dit betekent onvermijdelijk dat verschillende beleidssectoren gekort worden op de rijksbijdrage. De bijdrage van het Rijk aan het Nationaal Programma is in eerste instantie ook niet gericht op financiële ondersteuning, maar de betrokkenheid van het Rijk komt tot uiting in het aanpassen van wet- en regelgeving, ondersteuning met kennis en kunde en herijking van bestaande budgetten (Uitvoeringsplan, 2012: 9). Respondent Mehmet Aközbek, projectleider Lokaal Integratiebeleid, zegt hierover duidelijk: *"Een zaak is helder voor iedereen, bij het NPRZ is geen geld, [...] Als je geen geld hebt, moet je andere instrumenten in gang zetten dan tot nu toe"*. De meerwaarde van de betrokkenheid van het Rijk is, volgens deze



respondent, vooral duidelijk door de Rotterdamwet. *“Dat betekent dat de gemeente Rotterdam mogelijkheden krijgt om, binnen bepaalde kaders, zijn eigen zaakjes beter te regelen.”*

### **Gemeentelijke bezuinigingen**

De gemeente Rotterdam heeft het financieel zwaar is de conclusie tijdens de presentatie van de kadernota aan de gemeenteraad. In het afgelopen jaar is al bijna 600 miljoen euro bezuinigd en als gevolg van lente-akkoord ziet het college van Rotterdam zich genoodzaakt om ruim 73 miljoen euro extra te bezuinigen (Rijnmond, 2012c). Extra investeringen in talent en ondernemen in Rotterdam worden nu over een langere tijd uitgesmeerd. Juist talentontwikkeling en lokale economie zijn de twee belangrijkste speerpunten voor het eerste uitvoeringsplan. In de gemeentelijke begroting 2012 is te lezen dat de bezuinigingen ook invloed hebben op het aantal woningen binnen de particuliere woningvoorraad die door de gemeente verbeterd kunnen worden. Grotendeels wordt het Nationaal Programma Rotterdam Zuid op dit moment gefinancierd door herschikking van bestaande budgetten en projecten binnen NPRZ worden gefinancierd door lopende landelijke en stedelijke programma's, die bijvoorbeeld gericht zijn op het armoedebeleid of het verbeteren van de onderwijsprestaties. Voor de lange termijn wordt door gemeente erkend dat een Nationaal Programma met een looptijd van 20 jaar, niet genoeg heeft aan herschikking van bestaande middelen. Respondent Jacqueline Vermaat noemt het huidige gebrek aan financiële middelen op dit moment nog een prima punt. Het dwingt partijen keuzes te maken en te prioriteren. Op de lange termijn echter wordt het een mogelijke bedreiging. *“Maar dit houden wij geen 3,4 jaar lang vol, door echt helemaal geen geld te hebben en zo het programma op gang te krijgen. Maar op dit moment is het nog wel goed, het dwingt partijen te herschikken en na te denken”.*

### **'Vestia-affaire'**

Over de woningcorporatie Vestia is veel te doen geweest in de afgelopen maanden. Vestia is één van de partners van het NPRZ. Voor de woningcorporaties staan aanzienlijke financiële opgaven in het convenant opgenomen over een periode van 20 jaar. Vestia kwam in de problemen door het bezit van miljarden euro's aan zogenaamde derivaten. Deze financiële producten verzekerden Vestia tegen een toekomstige rentestijging op leningen. Echter doordat de rente daalde, moest Vestia geld bijstorten. Als onderpand bij de banken gaat het om een bedrag van 1,5 miljard euro (Volkskrant, 2012b). Vestia schrapte voor ruim 1,1 miljard euro aan geplande nieuwbouw en renovatie van sociale huur- en koopwoningen in verschillende steden. Hierbij gaat het om onder meer 35 Rotterdamse projecten. De schade voor Rotterdam 280 miljoen euro geheel terecht in Rotterdam Zuid (NRC, 2012a). De situatie van Vestia heeft nu ook gevolgen voor andere woningcorporaties. Via een collectieve heffing van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, de financiële toezichthouder van woningcorporaties, betalen de andere corporaties Vestia zogenaamde saneringssteun. De aflossing en de steun worden over een periode van 10 jaar uitgesmeerd (NRC, 2012b). Dit betekent dat Vestia niet meer in staat is om het eigen deel van de geplande aanpak van de woningvoorraad in Zuid uit te voeren. Dit heeft grote consequenties voor de doelen van de pijler 'Wonen' van het NPRZ.

### **Politieke instabiliteit**

Ook de politieke instabiliteit kan invloed hebben op de samenwerking binnen het NPRZ en de gestelde doelen. Momenteel wordt het land geleid door een demissionair kabinet. Een groot nadeel van een demissionair kabinet is dat onderwerpen controversieel verklaard kunnen worden. Zo kan besluitvorming over onderwerpen die van belang zijn voor het programma, over de verkiezingen worden getild. Dit heeft als gevolg dat besluitvorming minstens maanden vertraging oploopt. Rotterdam Zuid loopt vervolgens het risico om binnen de nationale politiek aan de grillen te worden overgeleverd van de politieke partijen. Voor de aankomende verkiezingen staat momenteel Rotterdam Zuid op alle verkiezingsprogramma's benoemd, behalve bij de politieke partij VVD. Niet alleen nationaal, maar ook lokaal kan politieke instabiliteit mogelijk voor onrust zorgen. Meest recente voorbeeld is het vertrek van voormalig wethouder Schrijer van Sociale Zaken. Het college en de eigen politieke partij, PvdA, wilden dat hij meer dan 100 miljoen euro zou bezuinigen op de

bijstand en de armoedebestrijding in Nederland. Schrijver weigerde de enorme bezuinigingsopgave door te voeren en stapte daarom op (NRC, 2011c). Omdat het NPRZ zoveel beleidsterreinen beslaat waar vorderingen en positieve ontwikkelingen in moeten plaatsvinden en daarnaast een lange looptijd heeft van 20 jaar, is het belangrijk dat Rotterdam Zuid een blijvende prioriteit blijft bij zowel lokale als nationale politiek.

#### 5.4 Sturingswijze op samenwerking verklaard

De kritische factoren die behandeld zijn in de voorgaande paragraaf, zijn als *priori* gebruikt om de samenwerking te beoordelen, om na te kunnen gaan in hoeverre er is samengewerkt tussen de verschillende partners. En belangrijker, in welke mate de sturing door het programmabureau daar invloed op heeft gehad. Een aantal redenen kan worden aangehaald om de sturingswijze op de samenwerking te verklaren. Allereerst is het onderscheid tussen de formele sturingswijze op papier en de daadwerkelijke sturing en hoe dat door de betrokken partijen wordt beoordeeld. In paragraaf 5.2 is de formele sturingswijze aan bod gekomen en paragraaf 5.3 behandelt de sturingswijze in de praktijk zoals het door het programmabureau is toegepast, aan de hand van de kritische factoren. Zowel uit de formele sturingswijze en de sturingswijze in de praktijk blijkt dat de netwerksturing de dominante sturingswijze is binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De problematiek in Rotterdam Zuid is nu eenmaal van dusdanige omvang en ernst dat meerdere partijen betrokken zijn. De onderlinge afhankelijkheden voor zowel het individuele en gemeenschappelijke belang zijn voldoende motivatie geweest om een samenwerkingsverband aan te gaan. De sturing op de samenwerking richt zich dan ook voornamelijk op structurering en procedurering van relaties en op gemeenschappelijke beeldvorming, omdat het een langdurig en integraal programma betreft. De samenleving verandert, de overheid verandert. De complexiteit van de huidige samenleving vraagt om een andere manier van interactie. In de eerdere paragraaf zijn de interveniërende variabelen aan bod gekomen, die mogelijk van invloed kunnen zijn op de sturing en samenwerking. Deze externe factoren hebben betrekking op het financiële tekort en de politieke instabiliteit van heden ten dage. De onduidelijkheid over de financiering van een 20-jarig programma heeft voor onrust gezorgd binnen de samenwerking. Zowel het Rijk, als de gemeente als de woningcorporaties zijn niet in staat om alle projecten en ontwikkelingen in Zuid te financieren. De onduidelijkheid heeft geleid dat de partners het programmabureau aankijken als het gaat om de herkomst van de financiering. Het programmabureau wordt geacht de financiering van het NPRZ te regelen. Dit kan tot enige druk leiden bij het programmabureau en hoe langer hier onduidelijkheid over is, hoe meer dit zijn effect kan hebben op de samenwerking. De geloofwaardigheid van de ambities voor Zuid staat namelijk op het spel. Een van de kritische factoren voor succesvolle samenwerking is immers overtuigingskracht van het plan. Politieke instabiliteit is ook van invloed op de sturing en samenwerking, zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet. Dit zijn de externe factoren die eenmaal in het huidige tijdsgewricht bestaan, waar het programmabureau geen invloed op heeft, maar andersom kunnen deze interveniërende variabelen wel van invloed zijn op de sturing en dientengevolge hoe de sturing wordt beoordeeld door de partners. Binnen een samenwerkingsverband met netwerksturing zoals door het programmabureau wordt toegepast, waarbij de samenwerking met de partners op gelijkwaardige basis plaatsvindt, zou beseft moeten worden dat cynisme en niet opbouwende kritiek alleen afdoet van het gemeenschappelijke doel. Een laatste verklaring van de sturingswijze op de samenwerking, is de ervaring uit het verleden. In hoofdstuk 4 zijn de geschiedenis van Rotterdam Zuid en het Pact op Zuid uitvoerig aan bod gekomen. Juist omdat het Pact niet tot de gewenste resultaten heeft geleid, is het programmabureau opgesteld om lering te trekken uit het verleden. Tijdens het Pact was er minimaal sprake van sturing, waardoor de focus ontbrak. Dit is een van de verklaringen van de sturing op de samenwerking, nu tijdens het NPRZ, waarbij de focus sterk is gericht op een duidelijke boodschap en het vermijden van een projectencarrousel. Netwerksturing is de focus van het programmabureau.

De samenwerking als ook de rol van het programmabureau zijn per kritische factor beoordeeld door de partners. Aan de hand van deze beoordeling kan een onderscheid worden gemaakt tussen de aanpak van het programmabureau die in de praktijk goed is verlopen en de aanpak die minder succesvol tot nu toe is gebleken. Belangrijk hierbij is de gekozen sturingswijze. Op deze manier kan in dit onderzoek de belangrijkste invloed van de sturing op de samenwerking worden verklaard.

### 5.4.1 Aandachtspunten

- **Interne afstemming**

Een belangrijke kritische factor die aandacht verdient, is de interne afstemming. De grootste kritiekpunten van de partners op dit onderdeel zijn, in hun optiek, de onvoldoende verwerking van aanvullingen, commentaar en kritiek in het uitvoeringsplan en het gebrek aan communicatie tussen de verschillende overlegtafels. Het programmabureau heeft volgens het convenant en het uitvoeringsplan de verantwoordelijkheid over de totstandkoming van de integrale inzet en de integrale sturing om concrete verbeteringen in Zuid duidelijk zichtbaar te maken. Wanneer partners niet volledig achter de inhoud van het uitvoeringsplan staan, kan dit leiden tot een crisis binnen de samenwerking. De sturingswijze van het programmabureau wordt in het uitvoeringsplan beschreven als netwerksturing. Ook in de interviews kan worden opgemaakt dat het programmabureau een netwerksturing ambieert. Een onderdeel van netwerksturing is onder meer coproductie van beleid. Kijkend naar de feitelijke samenwerking is onvoldoende mankracht van de verschillende organisaties samengekomen en als gevolg daarvan bestaat het schrijfteam voornamelijk uit de gemeentelijke ambtenaren. De geambieerde netwerksturing komt niet tot zijn recht en partners zijn ontevreden, omdat de verwachting van de samenwerking niet overeenkomt met de feitelijke gang van zaken. Het tweede punt is de communicatie tussen de overlegtafels. De governancestructuur zoals is opgezet biedt ruimte aan de partners en het programmabureau een platform waarbinnen overleg plaatsvindt. Dit is netwerksturing door het programmabureau bij uitstek. Echter zijn de meeste partners van mening dat dit in de praktijk onvoldoende blijkt voor de interne communicatie. Partners drukken de wens uit dat ze behoefte hebben aan meer informatie over de ontwikkelingen binnen de verschillende overlegtafels. Dit is een aandachtspunt binnen de samenwerking voor het programmabureau.

- **Samenwerken met de geschikte partner**

De geschiktheid van de partner heeft betrekking op in hoeverre de partner in staat is om de achterban aan zich te binden en adequaat te vertegenwoordigen. De ondertekenaars van het convenant 'Zuid werkt!' en de samenstelling van het bestuur zijn gevormd voordat het programmabureau in de huidige opzet tot stand is gekomen. Desalniettemin kunnen een aantal opmerkingen worden geplaatst over de samenwerking met de partners. Hierbij is vooral de vertegenwoordiging van de bewoners een aandachtspunt. Alhoewel het aanwijzen van een geschikte partner geen onderdeel uitmaakt van de taken van het programmabureau, is het degelijk belangrijk om aandacht te besteden aan de vertegenwoordiging van de bewoners. De bewoners worden nu vertegenwoordigd door de bewonersadviesraad, omdat dit orgaan ook tijdens het Pact op Zuid de vertegenwoordiging op zich had genomen. Twaalf bewonersorganisaties zijn hier allerm minst tevreden mee en voelen zich onvoldoende betrokken bij de plannen voor een leefbaarder Zuid en de onvrede heeft zelfs geleid tot een brief aan toenmalig minister Donner (RIA, 2011). Draagvlak onder de bewoners leidt tot legitimiteit van de plannen. De eerste plannen zijn pas zeer recent gepresenteerd voor de buitenwereld en dit heeft als gevolg dat er een reële kans bestaat dat de meeste inwoners van Zuid nog niet op de hoogte zijn van het NPRZ. Het bekendmaken van het programma en het zorgen voor inspraak voor de bewoners maken onderdeel van de communicatietaken van het programmabureau. Dit zal in de toekomst verder ingevuld worden. Een tweede aandachtspunt is aangehaald door een bestuurder van de gemeente IJsselmonde, namelijk het ontbreken van de politie als partner. Juist omdat de termen veilig en veiligheid meerdere keren voorkomen in het uitvoeringsplan, zou men verwachten dat de politie als handhaver een rol krijgt in het

uitvoeringsplan. Een laatste aandachtspunt is de samenwerking met de deelgemeenten. De relatie tussen de deelgemeenten en het programmabureau is in de praktijk tot nu toe enigszins stroef verlopen. Dit is begonnen naar aanleiding van de ontstane commotie over het aanstellen van de huidige programmadirecteur. Tijdens het proces naar het uitvoeringsplan toe, zijn de deelgemeenten bijzonder kritisch geweest en op de dag van de presentatie is belangrijke inhoud van het uitvoeringsplan gelekt in de media, als ook scherpe kritiek van de bestuurder van deelgemeente Charlois, Theo Coskun (AD, 2012c). Het programmabureau en de programmadirecteur hebben gekozen om hier niet in de media op te reageren, om de samenwerking niet te schaden. Begin juli 2012 heeft de Tweede Kamer het besluit gesteund om deelgemeenten af te schaffen in 2014. Volgens minister Spies zijn deelgemeenten een onnodige bestuurslaag en kunnen gemeenten beter werken met adviescommissies, die minder taken en bevoegdheden hebben dan deelgemeenten (Rijnmond, 2012c). Totdat er meer duidelijkheid ontstaat wat dit besluit tot gevolg heeft voor de Rotterdamse deelgemeenten, doet het programmabureau er wijs aan om de deelgemeenten als volwaardige partners te beschouwen. Dit is in lijn met de huidige houding en opvatting van het programmabureau.

### 5.4.2 Succespunten

- **Draagvlak en vertrouwen**

Een belangrijk kenmerk van netwerksturing is sturing op gemeenschappelijke beeldvorming, namelijk het zorgen voor draagvlak bij de partners. In de analyse is duidelijk naar voren gekomen dat elke partner die het convenant heeft getekend, als ook de achterban, zich heeft gecommitteerd aan de NPRZ. Het draagvlak is mede ingegeven door het adviesrapport van de commissie Deetman/Mans, waarin de noodklok wordt geluid. Het programmabureau is in staat geweest de aanbevelingen van de commissie te vertalen naar concrete uitvoeringsafspraken. Het programmabureau heeft bijgedragen aan het draagvlak en het onderlinge vertrouwen door het opstellen van een governancestructuur, waarbij een vertegenwoordiging per sector zitting neemt in het bestuur. De programmadirecteur legt formeel verantwoording af aan het bestuur. De omvang van de problematiek en de onderlinge afhankelijkheid dragen bij aan de noodzaak om elkaar te vertrouwen. De gehanteerde netwerksturing wordt positief ervaren en het brede draagvlak is al een meerwaarde ten opzichte van de eerdere redoperaties in Zuid.

- **Uitvoeringsgerichte afspraken**

Het uitvoeringsplan 2012-2014 bestaat uit de uitvoeringsgerichte afspraken, gerangschikt naar pijler. Ondanks dat het proces van de totstandkoming tot enige kritiek heeft geleid bij de partners, staat in de inhoud van het plan wel duidelijk aangegeven wie waarover verantwoordelijk is en waar de beoogde bijdrage uit bestaat. Dubbelzinnigheden worden zo vermeden en ieder binnen de samenwerking, maar ook buiten, heeft zicht op de rol- en taakverdeling. Het programmabureau heeft voor de presentatie met de partners tijdens de reguliere overleggen, maar ook in afzonderlijke overleggen, het uitvoeringsplan aan de partners gepresenteerd. De programmadirecteur geeft hierbij aan dat hij altijd open heeft gestaan voor kritiek. Ondanks het wisselende commentaar betreffende de duidelijkheid van de eigen rol in het kader van het NPRZ, staan de partners achter de inhoud van het plan. De sturingswijze hierin is tweeledig. Enerzijds hanteert het programmabureau een netwerksturing, omdat de programmadirecteur de partners ruimte biedt om bij meningsverschil deze te uiten. Kijkend naar de inhoud van de uitvoeringsgerichte afspraken, kan worden opgemaakt dat deze in de focuswijken tot stand zijn gekomen middels DIN/M-analyses, waarbij SMART-doelstellingen zijn geformuleerd. De methodiek neigt naar NPM-sturing, maar de gehanteerde sturingswijze in de totstandkoming, is netwerksturing.



## 6. Conclusie en afsluiting

### 6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd op basis van de tekstuele en empirische analyse in de voorgaande hoofdstukken, om de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag zorgvuldig te kunnen beantwoorden. De resultaten van de analyse worden vertaald naar aanbevelingen voor het programmabureau NPRZ. Dit hoofdstuk eindigt vervolgens met een kritische reflectie van het onderzoek.

### 6.2 Beantwoording van de deelvragen

#### 1. Aanleiding voor de integrale aanpak in Rotterdam Zuid

Rotterdam Zuid heeft in de loop van de geschiedenis een eigen DNA ontwikkeld. De nabijheid van de Rotterdamse haven heeft grote invloed gehad op de totstandkoming van het volkse karakter van dit gebied. Onder meer de ligging en de goedkope woningvoorraad in Zuid zijn jarenlang van grote aantrekkingskracht geweest voor voornamelijk kansarme inwoners. Dit heeft geresulteerd tot een stapeling van problematiek op het gebied van woningkwaliteit, werk, inkomen en scholing. Eerdere redoperaties hebben getracht deze problematiek aan te pakken, waarvan de bekendste het Pact op Zuid. Het Pact op Zuid was aanvankelijk een 10-jarig programma, gestart in 2006, met vele honderden projecten op Zuid. Op verzoek van de gemeente Rotterdam werd door de commissie Deetman/Mans een adviesrapport gepresenteerd, waarin een analyse van Zuid, als ook aangrijpingspunten voor interventies en strategiebepaling zijn uiteengezet. Dit adviesrapport gaf het Pact op Zuid de nodige kritiek en op basis van dit adviesrapport is gekozen voor een nieuw programma. De problemen in Zuid zijn volgens de commissie van dusdanige omvang dat een brede samenwerking een vereiste is om daadwerkelijke vooruitgang te kunnen boeken. Rotterdam Zuid kampt niet alleen met problematiek, maar biedt ook kansen. In het bijzonder de nabijheid van de haven en de verjongende bevolking zijn de aangrijpingspunten bij uitstek. Naar aanleiding van het adviesrapport is in september 2011 het convenant 'Zuid werkt!' getekend door de gecommitteerde partners en heeft het programmabureau gestalte gekregen door de huidige programmadirecteur. Nationaal Programma Rotterdam Zuid is een feit.

#### 2. Netwerkanalyse van de samenwerkende partners

De partners hebben zich gecommitteerd aan het NPRZ op het moment dat zij het convenant 'Zuid werkt!' hebben getekend. Zestien partners hebben getekend, onder te verdelen in 5 sectoren, namelijk overheid, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, werkgevers en bewoners. Ook de zorg is een partner, maar heeft het convenant niet getekend en daarom ook niet meegenomen in dit onderzoek. In hoofdstuk 5 is de volgende tabel met alle partners weergegeven:

Overheid	Woningcorporatie	Onderwijs	Ondernemers	Zorg	Overig
Gemeente Rotterdam	Havensteder	Albeda College	Ik Zit op Zuid	Aafje	Bewoners-adviesraad
Deelgemeente Charlois	Woonbron	CSG Calvijn	Deltalinqs		
Deelgemeente Feijenoord	Woonstad Rotterdam	Stichting BOOR	Kamer van Koophandel*		
Deelgemeente IJsselmonde	Vestia Groep				
Ministerie van Binnenlandse Zaken namens het Rijk					

Alle partners staan achter het gemeenschappelijke doel, namelijk Rotterdam Zuid te transformeren in een sociaal-economisch sterk gebied met een goede woningvoorraad. Onvermijdelijk zijn deze partners van elkaar afhankelijk om dit doel te kunnen realiseren. De overheden hebben de financiële en juridische middelen, de woningcorporaties worden geacht met hun investeringscapaciteit (een groot deel van) de woningvoorraad aan te pakken. De onderwijsinstellingen dienen het beleid uit te voeren om aan de gestelde doelstellingen voor het onderwijs te voldoen. De beoogde bijdragen van de werkgevers, zoals in het uitvoeringsprogramma wordt beschreven, zijn voornamelijk de tewerkstelling van uitkeringsgerechtigden en de carrièrestartgaranties voor gediplomeerde mbo'ers. De bewonersadviesraad vertegenwoordigen de bewoners van Zuid en de inbreng draagt bij aan de legitimiteit van het programma. Zonder twijfel hebben de partners van het maatschappelijk middenveld en de private sector ook persoonlijke motieven om deel te nemen aan het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Voor de meeste partners spelen de volgende motieven een belangrijke rol, namelijk het kunnen beïnvloeden van beleidsprocessen, het bereiken van de eigen doelstellingen en financiële motieven.

### **3. Sturingsvisie van het programmabureau NPRZ**

De werkwijze van het programmabureau kan in de drie verschillende sturingswijzen worden gegoten, wanneer gekeken wordt hoe de werkwijze op papier wordt beschreven. De hiërarchische sturing gaat uit van beheersbaarheid en heeft in deze context betrekking op de monitoring functie van het programmabureau. De controle op het behalen van de doelstellingen door de partners op afstand. New Public Management sturing richt zich in het NPRZ enerzijds op sturing op input- en outputparameters. De input- en outputparameters zijn in DIN/M-analyses voor de zeven focuswijken opgesteld, waar de SMART-doelstellingen, strategieën, doelen, inspanningen en resultaten staan beschreven. NPM-sturing richt zich ook op sturing op incentives. In het kader van het NPRZ is juist het gebrek aan financiële middelen een incentive geworden om een samenwerkingsverband aan te gaan. Alle partners, inclusief de overheden, hebben vanwege het huidige tijdsgewricht te maken met bezuinigingen. Door de gezamenlijke krachten in te zetten, wordt een samenwerkingsverband aantrekkelijk voor partners. Ten derde kan netwerksturing worden onderscheiden. Netwerksturing richt zich op structurering en procedurering van relaties. Het programmabureau heeft de governancestructuur zodanig ingericht waar een platform tot stand is gekomen, waar partners elkaar kunnen treffen en waar overleg plaats kan vinden. Voorts richt netwerksturing zich op het sturen op gemeenschappelijke beeldvorming. Het programmabureau heeft het uitvoeringsplan opgesteld samen met de partners, waarbij getracht is een focus aan te brengen in het geheel. Hierbij hoort ook dat het programmabureau belast is met de taak bij escalaties in te grijpen. Wegens het karakter van de samenwerking kan worden beoordeeld dat een netwerksturing het uitgangspunt is van het programmabureau NPRZ.

### **4. Beoordeling van de feitelijke samenwerking en de sturingsrol**

De feitelijke samenwerking en de sturingsrol van het programmabureau binnen het kader van het NPRZ, zijn door de partners beoordeeld aan de hand van een negental kritische factoren. Deze kritische factoren worden in de theorie onderverdeeld in context, proces van samenwerking en beleidsinhoud. De context van de samenwerking heeft betrekking op het draagvlak en onderlinge vertrouwen, de geschiktheid van de partner en de complexiteit. Alle partners hebben zich gecommitteerd aan het NPRZ en streven naast het persoonlijk belang, ook het gemeenschappelijk belang na. Over de geschiktheid van de partner is wel enige discussie, zowel over wie een bepaalde sector dient te vertegenwoordigen, als discussie over het hebben van voldoende achterban om als partner zitting te nemen in de overleggen. Complexiteit is een vast gegeven binnen deze samenwerking en wordt door alle partners dan ook erkend. Het proces van samenwerking heeft betrekking op de rol van de programmadirecteur, de aanwezigheid van deskundigheid en de interne afstemming. De meeste partners hebben dezelfde kritiekpunten aangehaald over het proces naar het uitvoeringsplan toe. Partners zijn van mening dat zij onvoldoende betrokken zijn geweest in de totstandkoming van het uitvoeringsplan en dat het commentaar minimaal tot niet in is verwerkt. Er

bestaat onvrede over het gebrek aan communicatie tussen de verschillende overlegtafels en de onduidelijkheid over de financiering op termijn. De sturingsrol van het programmabureau zoals wordt beschreven, vertoont veel overeenkomsten met netwerksturing. In de praktijk komt de netwerksturing onvoldoende tot zijn recht en wordt door de partners kritisch beoordeeld. Juist het programmabureau is ingesteld om de communicatie tussen de partners te bevorderen en informatie aan de partners te verzorgen over het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De kritische factoren horend bij de beleidsinhoud tot slot, worden overwegend positief beoordeeld door de partners, als ook de rol van het programmabureau hierin. In het uitvoeringsplan zijn duidelijke uitvoeringsgerichte afspraken opgenomen, als ook een tabel waarin exact per afspraak wordt beschreven wie waar over verantwoordelijk is. Elke partner onderschrijft de 'sense of urgency' en is voldoende overtuigd van de noodzaak van het plan. Tot slot heeft de beleidsinhoud betrekking op de kritische factor 'monitoring'. Monitoring van het uitvoeringsplan vindt twee maal in het jaar plaats door het programmabureau, namelijk in het eerste kwartaal in de vorm van een rapportage en in het derde kwartaal in de vorm van een voortgangsbericht. De context van de samenwerking wordt als gegeven door alle partners erkend en geaccepteerd. De opgave is eenmaal van dusdanige dat een samenwerking over langere tijd onvermijdelijk is. Het proces naar het uitvoeringsplan echter, heeft tot enige kritiek geleid die gedeeld wordt door de meeste partners. Het onvoldoende benutten van de netwerksturing tijdens het proces heeft hieraan deels bijgedragen. Ondanks enige geuite kritiekpunten van de partners, staan ze wel achter de eindversie van het uitvoeringsplan, als ook achter de inhoud. Deze steun is een verdienste van de invulling van de sturingsrol door het programmabureau, die in belangrijke mate hieraan heeft bijgedragen.

## **5. Managen van beperkingen en kansen**

De laatste deelvraag gaat tot slot in op de beperkingen en kansen die op basis van de samenwerking kunnen worden geïdentificeerd en gemanaged. In het hoofdstuk empirische analyse zijn een aantal aandachtspunten en succespunten aangestipt. De belangrijkste aandachtspunten, op basis van de beoordeling van de partners, is de interne afstemming en het samenwerken met de geschikte partner. De fase naar het eerste uitvoeringsplan toe heeft geleid tot enige uitingen van onvrede, omdat de kritiek, commentaar en aanpassingen van de partners onvoldoende zijn meegenomen. Dit kan direct worden herleid naar de samenstelling van het schrijfteam waarin de partners minimaal in zijn vertegenwoordigd. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de partners op hun beurt geen capaciteit hadden kunnen vinden om bij te dragen aan het schrijfteam. De samenwerking met de partner heeft tot minder kritiek geleid, maar is wel een belangrijk aandachtspunt. De vertegenwoordiging van de bewoners moet tot meer draagvlak leiden onder de bewoners. Wegens het relatief korte bestaan is het nationaal programma op dit moment relatief nog onbekend, maar in de toekomst heeft het programmabureau in de planning dat hier meer aandacht aan zal worden besteed. De succespunten hebben betrekking op het draagvlak en vertrouwen die de partners hebben voor de visie voor Rotterdam Zuid. Partners zijn het eens dat structurele verbeteringen in Rotterdam Zuid moeten plaatsvinden. In het uitvoeringsplan heeft het programmabureau precies en duidelijk de taken en verantwoordelijkheden van elke partner beschreven. De uitvoeringsgerichte karakter van de afspraken kan rekenen op steun van de partners.

## **6.3 Conclusie: Centrale onderzoeksvraag**

In deze paragraaf zal de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. De centrale vraag luidt als volgt:

*Op welke wijze wordt door het programmabureau 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid' sturing gegeven aan de samenwerking met de betrokken partijen, teneinde de totstandkoming van Kwaliteitsprong Zuid, hoe verhoudt deze sturingsstrategie zich tot de samenwerking met de partners en welke risico's en kansen kunnen op basis daarvan worden geïdentificeerd en gemanaged?*



De sturingswijze gehanteerd door het programmabureau in de samenwerking met de betrokken partijen binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid heeft de meeste affiniteit met de netwerksturing. Dit past binnen de trend in de huidige samenleving en het openbaar bestuur waar netwerksturing als uitgangspunt wordt genomen om maatschappelijke veerkracht en dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren. Niet alleen de gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het welzijn van Rotterdam Zuid en de inwoners, maar deze verantwoordelijkheid wordt gedragen door alle lokale partners. En ook partners hebben belang bij dit samenwerkingsverband. Het is dan ook niet van deze tijd om de hiërarchische sturingswijze in te zetten. In het onderzoek is naar voren gekomen dat in bepaalde projecten binnen het uitvoeringsplan wel een vorm van New Public Management sturing wordt gehanteerd door het programmabureau. Dit geldt in het bijzonder voor de wijkprogramma's die zijn opgesteld voor de zeven focuswijken. De rol en de taken van het programmabureau op papier en uitgevoerd in de praktijk hebben een faciliterend karakter. Het programmabureau is verantwoordelijk voor het uitwerken van de doelen in stappen in de tijd over een periode van 20 jaar, de taken zoveel mogelijk te delegeren binnen de eigen organisatie van de partners en ondersteuning voor monitoring, escalatie en communicatie tussen de partners, maar ook communicatie naar de buitenwereld om bekendheid te verkrijgen over het NPRZ. Het onderzoek veronderstelt dat de sturingswijze van het programmabureau invloed heeft op de juiste modus van de kritische factoren. Deze kritische factoren zijn onderverdeeld in de context van de samenwerking, het proces van de samenwerking en de beleidsinhoud.

De netwerksturing van het programmabureau heeft in positieve zin bijgedragen aan het draagvlak en vertrouwen voor het uitvoeringsplan. De partijen hebben eigen motieven en belangen in deze samenwerking. In de houding blijkt dat alle partijen de noodzaak van de aanpak in Zuid onderstrepen en hanteren dan ook allemaal een coöperatieve strategie. De context van de samenwerking, bijvoorbeeld de complexiteit en de mate waarin de partijen in staat zijn de achterban aan zich te binden, staat grotendeels buiten de macht van de sturingswijze van het programmabureau. Desondanks verdient de vertegenwoordiging van de burgers in Zuid voldoende prioriteit om ook in de toekomst op voldoende draagvlak in Zuid te rekenen. De sturingswijze tijdens het proces van de samenwerking, in de aanloop naar het eerste uitvoeringsplan toe, heeft wel tot enige kritiek geleid. De huidige programmadirecteur is in februari 2012 aangesteld en voor de zomer diende een uitvoeringsplan gereed te liggen. Dit heeft geleid tot enige druk op de rol van het programmabureau en ook op de samenwerking tussen het programmabureau en de partners. Wegens de korte tijdsspanne is de situatie ontstaan dat het schrijfteam voor het uitvoeringsplan bijna uitsluitend uit gemeentelijke ambtenaren bestaat. De beleving van sommige partners is dan ook dat het een gemeentelijk stuk is geworden, terwijl juist de gelijkwaardigheid van de partners en de gelijke inbreng in het convenant zo hoog in het vaandel stond. Dit is een duidelijk aandachtspunt voor het programmabureau in de toekomst. De sturingswijze heeft in dit geval tot minder succes geleid. Het eerste uitvoeringsplan is uiteindelijk gepresenteerd ook namens de partners, ondanks de financiële en politieke onzekerheden die de resultaten van de plannen in gevaar kunnen brengen. Op korte termijn zal dit niet tot grote gevolgen leiden, maar alle partners en ook het programmabureau zijn ervan bewust dat een 20-jarig programma niet kan draaien en tot effectieve en structurele resultaten kan leiden, zonder dat daar een financieel plan tegenover staat. De externe factoren, de interveniërende variabelen, hebben in grote mate invloed op de voortgang en de ontwikkelingen in Zuid. Zuid wil vooruit. Zuid moet vooruit. Het is aan het programmabureau om de partners voor een 20-jarige periode voldoende te betrekken om een succesvolle samenwerking te garanderen.

## 6.4 Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen, die gericht zijn op de verdere versterking van het samenwerkingsverband en op de sturing door het programmabureau NPRZ.

- Inzet van een breed schrijftteam. Een schrijftteam voor een uitvoeringsplan bestaat idealiter uit meerdere partijen en niet alleen uit gemeentelijke ambtenaren. Mondelinge overeenstemming kan op papier anders worden uitgewerkt, waardoor dit tot onvrede leidt bij de partners. Om de onvrede te vermijden, is het aan te bevelen dat het programmabureau in de toekomst de mankracht van de partners beter benut. De partners dienen op hun beurt ook de mankracht beschikbaar te stellen. Dit betekent enerzijds ontlasting van de taken van het programmabureau en de gemeente en anderzijds meer invloedsmogelijkheden voor de partners. Dit hangt samen met het kritiekpunt dat bijna door alle respondenten is genoemd, namelijk dat commentaar onvoldoende verwerkt is in de conceptversies. Wanneer de partners mankracht beschikbaar stellen om een schrijftteam te vormen en het programmabureau deze extra mankracht benut en daadwerkelijk inzet, wordt veel meer tegemoet gekomen aan de gewenste beleving van de partners. Namelijk een volwaardige samenwerking met meer inbreng in het uitvoeringsplan tot nu toe. De partners hebben hierin ook een duidelijke verantwoordelijkheid om de samenwerking te optimaliseren.
- Bevorderen van communicatie tussen overlegtafels. Naast het partneroverleg en het dagelijks bestuur, zijn ook verschillende overlegtafels operationeel, waarin partijen van dezelfde sector in zijn vertegenwoordigd. Meerdere partners hebben de wens uitgedrukt dat zij graag op de hoogte gehouden willen worden van de ontwikkelingen in de andere tafels. Ondanks dat het programmabureau van mening is dat de conceptversies dienen om de ontwikkelingen te weergeven, is het relatief eenvoudig om aan deze wens van de partners tegemoet te komen. Middels notulen van de overleggen kunnen alle partners geïnformeerd blijven over de huidige stand van zaken binnen de verschillende sectoren en pijlers.
- Bevorderen van burgerbetrokkenheid. De ontwikkeling in Zuid zijn in de eerste plaats voor de bewoners van Zuid. Op dit moment worden de bewoners vertegenwoordigd door de bewonersadviesraad. Binnen de bewonersadviesraad zijn momenteel maximaal 20 bewoners verzameld die namens de inwoners van Zuid spreken. Het draagt bij aan de legitimiteit van de plannen, wanneer evident is dat ook de bewoners achter deze plannen staan en die door een partner worden vertegenwoordigd met voldoende mandaat. De bewonersadviesraad heeft op dit moment onvoldoende bekendheid. Wanneer de bewoners op een serieuze manier door het programmabureau worden betrokken, zal dit leiden tot meer draagvlak en vertrouwen in Zuid. Het programmabureau kan hieraan tegemoet komen door voldoende bekendheid te creëren voor het NPRZ, als ook mogelijkheden voor bewoners om te participeren in het proces.
- Blijven inzetten op de communicatie. Communicatie met de partners blijft van essentiële waarde. Respondenten geven aan dat ondanks de verschillende overlegtafels het voorkomt dat zaken onuitgesproken blijven en niet worden aangehaald door de desbetreffende partner(s). Het programmabureau handelt correct door de zaken en discussiepunten aan te halen in het partneroverleg en het dagelijks bestuur. De zaken die bepaalde specifieke partners aangaan, bezoekt de programmadirecteur nogmaals apart. Zo komen partijen niet tot onverwachte verrassingen te staan en dit draagt bij aan de kwaliteit van de samenwerking. Dit is een zeer positief punt dat in de toekomst zeker gehandhaafd dient te worden.
- Het bewaken en beïnvloeden van de externe (rand-)voorwaarden van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Dit onderzoek veronderstelt dat er naast beïnvloedbare kritische factoren ook interveniërende variabelen bestaan, die buiten de macht van het programmabureau invloed kunnen uitoefenen op de samenwerking. Alhoewel het programmabureau weinig tot geen invloed kan uitoefenen op zaken als de economische crisis, grote financiële opgaven bij de gemeente en woningcorporaties en de politieke instabiliteit, ligt er een taak in het bewaken en het beïnvloeden (waar mogelijk is) van deze externe (rand-

)voorwaarden. Wanneer de interne sturing wordt geoptimaliseerd, maar de randvoorwaarden veranderen, dan zal het succes van de samenwerking en het programma toch onder druk komen te staan. Het programmabureau dient bewust te zijn van deze cruciale randvoorwaarden, interveniërende variabelen, om in te kunnen grijpen waar nodig is en om de partners op de hoogte te kunnen houden van eventuele effecten en gevolgen, en wat de taak van het programmabureau en de partners daarin is om het nationaal programma zoveel mogelijk voort te zetten.

## 6.5 Reflectie

De samenwerking binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid kan het best worden vergeleken met het Pact op Zuid. Het voornaamste verschil is de aanwezigheid van focus. Honderden projecten zijn geschaard onder het Pact op Zuid, terwijl het NPRZ uitgaat van drie centrale pijlers, school, werk en wonen. Het Pact op Zuid is vaak genoeg een projectencarrousel genoemd. Veel papier en overleg, maar weinig resultaat. Tijdens het Pact op Zuid is een centrale organisatie opgesteld, een stuurgroep bestaande uit medewerkers van verschillende sectoren, die de verantwoordelijkheid van verschillende projecten naar zich heeft getrokken. Het programmabureau NPRZ heeft bewust gekozen om de verantwoordelijkheid van projecten en de uitvoering daarvan zoveel mogelijk bij de desbetreffende organisatie te laten. Niet eerder in Nederland hebben zoveel partners van verschillende sectoren zich gecommitteerd voor een periode van 20 jaar om de als 'on-Nederlands' bestempelde problematiek in zo een groot gebied aan te pakken. Generaliserend naar programma's en samenwerking in het algemeen, kan worden gesteld dat netwerksamenwerking een nieuwe rol van de overheid verwacht. Het convenant gaat uit van een gelijkwaardig partnerschap, tegelijkertijd beseffen alle partners dat een lokale en/of een nationale overheid toch een zeer belangrijke of meestal de belangrijkste rol speelt. Gelijkwaardig partnerschap op papier staat niet gelijk aan gelijkwaardig partnerschap in de praktijk. Het gevoel dat leeft bij sommige partners dat het uitvoeringsplan op een gemeentelijk stuk lijkt, bewijst dit nog maar weer eens.

Het uitvoeren van dit onderzoek gaat gepaard met de bepaalde keuzes die gemaakt zijn. Deze keuzes kunnen leiden tot eventuele beperkingen in het onderzoek. Allereerst moet worden vastgesteld dat het Nationaal Programma Rotterdam Zuid relatief jong is. De sturing en de samenwerking is over een relatief korte tijdsperiode onderzocht, namelijk vanaf het tekenen van het convenant in september 2011 tot het presenteren van het eerste uitvoeringsplan in juli 2012. De analyse van de sturing binnen de samenwerking heeft zich gericht op het laatste half jaar. De daadwerkelijke uitvoering van de overeengekomen afspraken vindt plaats na de zomer van 2012, wanneer de eerste Children's Zones operationeel zijn. De relatief korte tijdsperiode waar de analyse zich op heeft gericht, is een beperking. Er kunnen nog geen beoordelingen worden gemaakt over de samenwerking tijdens de uitvoeringsfase. Het is dan ook te verwachten dat aan een begin van een programma nog niet alles perfect loopt en de verwachtingen van de partners op elkaar afgestemd moeten worden. Dit onderzoek heeft dan ook plaatsgevonden in een periode waar kritiek wellicht eerder geuit wordt door de partners, dan wanneer het onderzoek later zou worden uitgevoerd. Een vervolgonderzoek verdient dan ook aanbeveling om de mate van succesvolle samenwerking te analyseren tijdens de daadwerkelijke uitvoering van de beleidsmaatregelen.

Een belangrijk discussiepunt is de totstandkoming van de beoordeling van de samenwerking en de beleving van de sturing van het programmabureau. De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de meningen van de respondenten, waarbij de kritische factoren zijn gebruikt als prixi. De subjectiviteit van de respondenten speelt een belangrijke rol in de resultaten. Het is niet uitgesloten dat ook persoonlijke meningen van de respondenten over het programma en/of de programmadirecteur een rol hebben gespeeld tijdens de interviews. De respondenten zijn voornamelijk de partijen die in de eerste lijn betrokken zijn, bijvoorbeeld omdat ze zitting hebben in het partneroverleg of het dagelijks bestuur. Deze partijen vertegenwoordigen op hun beurt weer verschillende partijen, die niet rechtstreeks in contact treden met het programmabureau. Deze

'tweede lijn' partijen zijn in dit onderzoek bijna niet meegenomen, op een uitzondering na. De relatief korte onderzoeksperiode, de mogelijk opgetreden bias in de respons van de respondenten en de variëteit van de respondenten zijn de grootste beperkingen in dit onderzoek.



## 7. Referenties

AD, *Bestuurder Coskun teleurgesteld in Nationaal Programma*  
4 juli 2012c.

AD, *Feijenoord wil niet meebetalen aan 'megasalaris' van Pastors*  
21 januari 2012b.

AD, *Rotterdam hoopt op overname Vestiplannen*  
[<http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3247368/2012/04/27/Rotterdam-hoopt-op-overname-Vestiaplannen.dhtml>]. 27 april 2012a.

*Beantwoording Kamervragen, Voortgang Nationaal Programma Kwaliteitssprong voor Rotterdam Zuid. Betreft kenmerk 2012-0000078050.* 22 februari 2012.

Bekkers, V.J.J.M. (1993) *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon

Bekkers, V.J.J.M. (1999) *Sturingsconcepties en informatisering* Utrecht: BDW-advies

Bekkers, V.J.J.M. (2002) *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*. In: Prins, P.J., Bekkers, V.J.J.M., Boogaart A. (red.) *Handboek sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier

Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in beweging*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA

Bruijn, de, H., Heuvelhof, ten, E. en Veld, In 't, R. (1998) *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service

Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) in opdracht van dS+V – Wonen (2009) *Komen en Gaan. Selectieve migratie in Rotterdam*.

Charlois, *Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid*  
[<http://www.deelraadinfo.nl/dsresource?objectid=72315&type=org>]. 28 november 2011.

Delden van, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon

*Deltalinqs, Doelstelling*  
[<http://www.deltalinqs.nl/?mod=content&section=Doelstelling&id=144>]. 1 juli 2012.

DRIFT & Erasmus Universiteit (2009) *Ontwikkelen op Zuid!, Evaluatie Pact op Zuid*. Rapportage in opdracht van het programmabureau Pact op Zuid

Fenger, H.J.M. en P.J. Kok (2003) *Beleidsinstrumenten*. In: Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Frissen, P.H.A., *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, 1996.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989) *Beleid en politiek*. Muiderberg: Coutinho

Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Ik Zit op Zuid, *Ik Zit op Zuid*  
[<http://www.ikzitopzuid.nl/>]. 1 juli 2012.

Intentieovereenkomst van de partners binnen het Pact op Zuid  
[[http://www.forum.nl/portals/si/Documenten/gemeente\\_pagina/Intentieovereenkomst%20Buit%20op%20Zuid-%20Pact%20op%20Zuid.pdf](http://www.forum.nl/portals/si/Documenten/gemeente_pagina/Intentieovereenkomst%20Buit%20op%20Zuid-%20Pact%20op%20Zuid.pdf)]  
Geraadpleegd op: 20 juni 2012

Kadernota, *Aanpak Zuid van de tijdelijke themacommissie Kwaliteitsprong Zuid*  
30 juni 2011.

Kei-Centrum, *Ik Zit op Zuid*  
[<http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/Introtekst%20k%20zit%20op%20zuid.pdf>] 20 juni 2012b.

Kei-Centrum, *PoZ nieuwe stijl: een aanpak met focus!*  
[[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/Projecten/Pactopzuid\\_NotitiePoZNieuweStijl\\_nov2009.pdf](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/Projecten/Pactopzuid_NotitiePoZNieuweStijl_nov2009.pdf)]  
november 2009c

Kei-Centrum, *Van sanering naar stadsvernieuwing*  
[[http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=2498](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2498)] 28 februari 2012a.

Klijn, E.H. en Twist, van M. (2000) 'Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren', in: Edwards, A. en Schaap, L. (red.) *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, pp. 37 – 61.

Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*. London: Routledge.

Kwaliteitsprong Zuid, *Ontwikkeling vanuit kracht*  
Deetman/Mans. Februari 2011

Linker, P.J. (2006) *Sturing in de Rijksdienst*. Assen: Van Gorcum

Misdorp, 2008 *Wolken trekken over: een essay over VSO, overheid en onderzoek, enkele beelden over verleden, heden en toekomst*. Geraadpleegd op 29 augustus 2008 op:  
[http://www.vsonet.nl/upload/bestanden/Onderzoek\\_en\\_Overheid\\_20072008.doc](http://www.vsonet.nl/upload/bestanden/Onderzoek_en_Overheid_20072008.doc)

NOS, *Vogelaarheffing inzet rechtszaak*  
[<http://nos.nl/artikel/183768-vogelaarheffing-inzet-rechtszaak.html>]. 5 juli 2012. Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

NRC, *Rotterdamse wethouder Schrijer stapt op*  
[<http://www.nrc.nl/nieuws/2011/05/17/rotterdamse-wethouder-schrijer-stapt-op/>]. 17 mei 2011c.

NRC, *Vestia schrappt voor 1,1 miljard euro aan bouwprojecten*  
[<http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/30/vestia-schrappt-voor-11-miljard-euro-aan-bouwprojecten/>].  
30 juni 2012a.

NRC, *Woningcorporaties moeten opdraaien voor redding Vestia*  
[<http://archieff.nrc.nl/index.php/2012/Juni/19/Voorpagina/nhn101001/Woningcorporaties+moeten+opdraaien+voor+redding+Vestia/check=Y>]. 19 juni 2012b.

Pröpper, M.A.M. (2000) *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken* in: Bestuurskunde  
jaargang 9 - mei 2000 - nummer 3.

RIA voor Rotterdam, *Brief aan Donner*  
[<http://riavorrotterdam.nl/node/10>]. 25 augustus 2011.

RMO, *bevrijdende kaders*, Den Haag 2002.

Rotterdam, *bedrijfsleven committeert zich aan ontwikkeling op Zuid*  
[[http://sjaan.rotterdam.nl/obr:bedrijfsleven\\_committeert\\_zich\\_aan\\_ontwikkeling\\_op\\_zuid](http://sjaan.rotterdam.nl/obr:bedrijfsleven_committeert_zich_aan_ontwikkeling_op_zuid)] 12  
februari 2010c.

Rotterdam, *Begroting 2012*  
*Geraadpleegd op: 25 juni 2012*

Rotterdam, *minister Donner bezoekt Rotterdam Zuid*  
[[http://sjaan.rotterdam.nl/dsv:minister\\_donner\\_bezoekt\\_rotterdam-zuid](http://sjaan.rotterdam.nl/dsv:minister_donner_bezoekt_rotterdam-zuid)]. 19 april 2011d.

Rotterdam, *minister Spies op bezoek in de Tarwewijk*  
[[http://www.rotterdam.nl/minister\\_spies\\_op\\_bezoek\\_in\\_de\\_tarwewijk](http://www.rotterdam.nl/minister_spies_op_bezoek_in_de_tarwewijk)]. 1 juli 2012e.

Rotterdam, *Ontwikkelingen op Zuid*  
[<http://www.rotterdam.nl/ontwikkelingenopzuid>] 20 juni 2012b.

Rotterdam, *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans. Samenvatting Actieprogramma*  
[[www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=124224](http://www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=124224)] 28 februari 2012a.

Rotterdam, *Sociale herovering en kansgedreven buurtbeleid in Pendrecht en Afrikaanderwijk*  
[[www.grotestedenbeleid.nl/files/file.php?id=267](http://www.grotestedenbeleid.nl/files/file.php?id=267)]  
Geraadpleegd op: 1 juli 2012

Rijksoverheid, *Kwaliteitssprong zet Rotterdam Zuid in de lift*  
[<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/09/19/kwaliteitssprong-zet-rotterdam-zuid-in-de-lift.html>] 19 september 2011a

Rijksoverheid, *Gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën*  
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/gevolgen-van-de-crisis-voor-de-overheidsfinancien>]. 10 juli 2012b.

Rijnmond, *College Rotterdam gaat 73 miljoen extra bezuinigen*  
[<http://www.rijnmond.nl/nieuws/12-06-2012/college-rotterdam-gaat-%E2%82%AC-73-miljoen-extra-bezuinigen>]. 10 juli 2012c.



Rijnmond, *Feijenoord eist onderzoek naar benoeming Pastors*  
[<http://www.rijnmond.nl/nieuws/16-12-2011/feijenoord-eist-onderzoek-naar-benoeming-pastors>].  
16 december 2011b.

Rijnmond, *Rotterdam Zuid investeert in onderwijs in plaats van huizen*  
[<http://www.rijnmond.nl/nieuws/04-07-2012/rotterdam-zuid-investeert-onderwijs-plaats-van-huiz>] 4  
juli 2012a.

Rijnmond, *Tweede Kamer steunt afschaffen deelgemeenten*  
[<http://www.rijnmond.nl/nieuws/05-07-2012/tweede-kamer-steunt-afschaffen-deelgemeenten>]  
5 juli 2012c.

Stadskrant, *Plannen Zuid stapje in goede richting*  
5 juli 2012.

Stadsvisie Rotterdam, *Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie 2030*  
Vastgesteld door de gemeenteraad Rotterdam op 29 november 2007

Telematica Instituut/Universiteit Twente (2008) *Kanaalsturing. Verleid klanten naar de gewenste kanalen.*

Thiel van, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek* Bussum: Coutinho

Uitvoeringsplan 2012 – 2014, *Nationaal Programma Rotterdam Zuid*  
juni 2012.

Vestia, *Samenwerkende partijen*  
[<http://www.vestia.nl/RotterdamZuid/OverVestia/WieZijnWij/SamenwerkendePartijen/Pages/default.aspx>]. 5 juli 2012.

Volkskrant, *Rijk geeft geen extra geld voor Rotterdam Zuid*  
[<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2916280/2011/09/19/Rotterdam-Zuid-moet-scoren-als-vier-grootste-steden.dhtml>]. 19 september 2011a.

Volkskrant, *Wethouder Rotterdam bepleit ongewone aanpak problemen Vestia*  
[<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3256833/2012/05/17/Wethouder-R-dam-bepleit-ongewone-aanpak-problemen-Vestia.dhtml>]. 17 mei 2012b.

Woonstad Rotterdam, *Corporaties maken zich sterk voor Rotterdam Zuid*  
[<http://www.woonstadrotterdam.nl/zuid>]. 14 juli 2012.

Zuid wil Vooruit, Visie van de corporaties. *Uitgebracht door: Havensteder, Vestia, Woonbron en Woonstad Rotterdam.*  
9 juli 2012



# Bijlage 1: Ondertekenaars convenant 'Zuid Werkt!'



## Bijlage 2: Respondenten

Naam:	Functie:	Organisatie:
Marco Pastors	Directeur	Programmabureau NPRZ
Matthijs de Mooij	Beleidsadviseur	Programmabureau NPRZ
Ernst-Jan Walraven Borst	Bestuurder	Deelgemeente IJsselmonde
Willem Sulsters	Directeur / Initiatiefnemer	WSA Stedelijke Ontwikkeling / IkZitopZuid
Seyit Yeyden	Voorzitter dagelijks bestuur	Deelgemeente Feijenoord
Martine Visser	Algemeen rector	Scholengemeenschap Calvin
Anton van der Vlist	Directeur Strategie, Beleid en Communicatie	Vestia
Jacqueline Vermaat	Programmamanager Talentontwikkeling	Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Hedy van den Berk	Bestuurder	Havensteder
Sarhan Hacene	Voorzitter	Bewoners Advies Raad
Ed Goverde	Voorzitter dagelijks bestuur	Deelgemeente Charlois
Judith Pauwels	Bestuursadviseur	Deelgemeente Feijenoord
Mehmet Aközbek	Projectleider lokaal integratiebeleid	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Anja van Gorsel	Voorzitter College van Bestuur	Albeda College
Hans van der Vlist	Voormalig interim directeur bij het programmabureau NPRZ.	Momenteel toezichthouder bij BOOR