

Wat levert het Rijk als er geen extra geld is?



Hoe Rotterdam en Rijk de problemen van een achterstandwijk samen aanpakken

‘In Rotterdam-Zuid werken en bouwen we aan de toekomst.’ Onder dit motto verbonden gemeente, Rijk en anderen zich aan de ontwikkeling van dit deel van de gemeente in het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid (NPKZ). In twintig jaar tijd moet Rotterdam-Zuid hetzelfde niveau hebben als de vier grote Nederlandse gemeenten.

De gemeente had in 2006 al onderkend dat het op Zuid niet goed ging. Slechte woningen, een grote groep bewoners op het bestaansminimum, weinig scholing. Er werden samenwerkingsverbanden georganiseerd en diverse projecten gestart met gemeente, scholen en woningcorporaties. Hoewel er succesvolle projecten werden gedraaid, verbeterde de totale situatie niet. Het Rijk wilde er een nationaal programma van maken; Rotterdam dacht een forse financiële injectie te krijgen, maar dat was het Rijk te kort door de bocht. “De gemeente verwachtte een zak met geld, maar die kregen ze niet”, zegt Quirine Diesbergen, namens het ministerie van BZK betrokken bij het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid.

‘Onbekend maakt onbemind’

Rotterdam-Zuid is het gebied ten zuiden van de Maas en bestaat uit de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde; deelgemeenten aan de Zuidoever zoals Hoogvliet en Rozenburg vallen er niet onder. Rotterdam-Zuid telt ongeveer 200.000 inwoners en is daarom qua bevolkingsgrootte vergelijkbaar met een stad als Eindhoven.

‘Zuid’ was te ver weg voor zijn partijgenoten, zegt Dominic Schrijer, PvdA-wethouder voor werkgelegenheid in 2006. “Ze woonden er niet, ze hadden er niets mee. Onbekend maakt onbemind.”¹ Dit gebrek aan politieke interesse leidde tot verwaarlozing van het stadsdeel, met als gevolg een hoge werkloosheid, een laag opleidingsniveau, weinig sociale cohesie, goedkope en slecht onderhouden sociale woningbouw en veel schooluitval onder jongeren.

Van lokaal naar nationaal

Op 25 september 2006 werd het ‘Pact op Zuid’ gesloten: de gemeente, de deelgemeenten

IJsselmonde, Feijenoord en Charlois en vijf woningcorporaties kwamen overeen om de sociale, economische en fysieke kwaliteiten een impuls te geven. In 2009 bezocht de toenmalige minister van Wonen, Wijken en Integratie, Van der Laan, Rotterdam-Zuid. Dit bezoek was aanleiding voor hem om de commissie Deetman/Mans in te stellen die de opdracht kreeg de problemen op Zuid in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor een andere aanpak. Het rapport Deetman/Mans verscheen begin 2011. Deze aanbevelingen zijn verwerkt in het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid (NPKZ).

Vallen en opstaan

Korrie Louwes, wethouder Arbeidsmarkt, Hoger Onderwijs, Innovatie en Participatie in Rotterdam snapt de kritiek van het Rijk op de aanpak van Pact op Zuid als het gaat over het te veel benadrukken van de fysieke kant van het gebied (wonen en woningbouw) ten koste van de sociale kant. Ook de conclusie van het rapport van Deetman/Mans dat deze problema-



Foto: Max Rozenboom

¹ NRC Handelsblad van 26 september 2006.

tiek Rotterdam-overstijgend is en dus ‘van landsbelang’ vindt ze terecht. Wel moet ze concluderen dat samenwerking met vallen en opstaan verliep. “Het Rijk is niet gewend te werken met een stadsdeel. Ook de samenwerkingsvorm - een partnership - is ongebruikelijk voor ze. Ze zijn toch meer gewend opdrachtgever te zijn, met het lokaal bestuur als weliswaar een bijzondere - uitvoeringsorganisatie.” Anderzijds vond het Rijk dat de gemeente weinig gelegenheid bood burgers te laten meedenken over het Nationaal Project. Quirine Diesbergen, accountmanager voor Rotterdam bij BZK: “Vooral in het begin van NPKZ had dat voor meer draagvlak bij de bevolking kunnen zorgen”. Voor het vervolgtraject is dit punt door de gemeente meegenomen. Ondanks de diverse bestuurlijke hobbels heeft de samenwerking al wat vruchten afgeworpen: Rotterdam heeft op het gebied van wet- en regelgeving een verzoek ingediend bij het Rijk met twaalf punten waarbij het punt gericht op de aanpak van huisjesmelkers het meest prioritering heeft gekregen en momenteel wordt opgepakt.

• **“Het Rijk is niet gewend te werken met een stadsdeel; ze zijn meer gewend opdrachtgever te zijn.”**

Drie pijlers

Het plan van aanpak van het Nationaal Programma Kwaliteitsprong Zuid leunt op drie pijlers:

1. In de regio is genoeg arbeidspotentieel. Er wonen relatief veel jonge mensen. Belangrijk is om hen uit te dagen zich te scholen op terreinen die ze een grote kans op werk bieden. Goede voorlichting op deze terreinen en stages bij bedrijven moeten er vervolgens voor zorgen dat deze interesse niet alleen wordt gewekt, maar ook groeit. Maar ook de uitkeringsgerechtigden moeten worden geschoold voor een plaats op de arbeidsmarkt. Ook hier is het van belang dat het onderwijs ervoor zorgt dat zij daadwerkelijk gekwalificeerd worden voor en geïnteresseerd raken in de toekomstige arbeidsmarkt. Immers, intrinsieke motivatie werkt zoveel beter dan dwang én heeft een positief uitstralende werking. Op deze manier ontstaat een steeds aangroeiende groep goed geschoolde arbeiders.

2. Groeiende bedrijven die zich hebben gevestigd in de regio moeten gestimuleerd worden jongeren uit de regio in dienst te nemen. Bedrijfsleven en onderwijs kunnen elkaar hier stimuleren. Belangrijk is dat het onderwijs zich niet louter richt naar de vraag van het bedrijfsleven (‘u vraagt, wij draaien’),



Foto: Max Rozenboom

maar dat de nadruk komt te liggen op de innoverende rol die onderwijs zou kunnen vervullen. 3. Door vervanging of verbetering van de woningvoorraad en door upgrading van de buitenruimte wordt Rotterdam-Zuid een aantrekkelijke omgeving om je te vestigen. Het Rijk heeft hier een stimulerende en faciliterende rol. Denk aan bewonersparticipatie bij het onderhoud van de gerenoveerde en nieuwe buurten; Rotterdam heeft al een traditie van bewonersparticipatie bij het upgraden van de buitenruimte (‘opzoomeren’). Door verbetering van het woningaanbod (zowel bestaand als nieuw) wordt het gebied aantrekkelijk voor kapitaalcrachtige gezinnen van buiten de regio.

Rollen van het Rijk

Samenwerking tussen diverse overheden, tussen overheid en instellingen en tussen overheid en burgers is niet vanzelfsprekend: instellingen hebben vaak hun eigen beleid, burgers hebben enig wantrouwen tegen plannen die vanuit de overheid worden neergelegd en overheden onderling bakkeleien niet zelden over wie de regierol heeft en wie welke verantwoordelijkheden draagt. Daarbij kwam dat Rotterdam al eerder de problemen op Zuid had erkend en in 2006 was gestart met Pact op Zuid, een samenwerkingsverband om de woon- en leefomstandigheden van de bewoners te verbeteren. “Ze deden inderdaad al heel veel”, erkent Quirine Diesbergen, “maar het College gaf ook toe dat het een schot hagel was dat ze afvuurden; er liepen

destijds bijna zeshonderd projecten. Wel vroeg het College zich af wat de bemoeienis van het Rijk zou moeten zijn, anders dan het leveren van financiële ondersteuning.” Die vraag kon het Rijk wel beantwoorden; het definieerde drie rollen voor zichzelf: ondersteuning met wet- en regelgeving; ondersteuning met kennis en kunde en – “dat is toch een beetje een zak met geld”, aldus Quirine - herprioritering binnen de staande begroting.

Overleg noodzakelijk

Alle betrokken partijen waren het erover eens dat overleg over de ondersteuning voor Zuid noodzakelijk was. Het College stelde een bestuurlijk team samen om het overleg met het Rijk vorm te geven, bestaande uit de wethouders Karakus (Wonen), De Jonge (Onderwijs), Laan (Stedenbouw/Hart van Zuid) en burgemeester Aboutaleb. Voor de gesprekken op de ministeries werd Hans Beekman, toenmalig directeur Stadshavens, naar voren geschoven. Bij het Rijk was Ali Rabarison, plaatsvervangend directeur Wijken bij BZK, aangesteld als teamleider voor het project. Zij begon zo snel mogelijk relaties op te bouwen, zowel in het Rotterdamse als binnen haar eigen departement. “Kenmerk voor het programmatisch werken is: wel een doel hebben, maar ook vooral gaandeweg de dingen ontdekken. De netwerkaanpak maakt dat je een ander soort resultaten boekt: oplossingen die misschien anders zijn dan van te voren gedacht. Of helderheid dat iets niet kan: ook dat is een resultaat”, legt Ali uit.

Een heldere rolverdeling vindt zij een randvoorwaarde om met elkaar samen te kunnen werken. “Als die er is kun je ook zeggen: tot hier en niet verder”, aldus Ali. Naar de andere departementen heeft ze gefungeerd als ijsbreker voor NPKZ. “Het bleef zo ons project”, zegt ze, “maar alle departementen hebben een taak”. Om interdepartementaal meer draagvlak te krijgen voor het project én voor de manier van werken, organiseerde ze zogenaamde DG-tafels, waarbij ambtenaren van betrokken departementen worden meegenomen naar de regio om de dynamiek mee te maken.

• **“Je boekt een ander soort resultaten: oplossingen die misschien afwijken van wat van te voren is gedacht.”**

Staan de organisatie onder de loep

Intern, op Zuid, was het van belang om de samenwerking die er al was in Pact op Zuid overeind te houden en de samenwerkingspartners deelgenoot te laten zijn van de doorstart die werd gemaakt met NPKZ. Tegelijk moest er kritisch worden gekeken naar de organisatie van die samenwerking. Een voorbeeld hiervan is het betrekken van de werkgevers in het project. “Zuid bevat een grote bevolkingsdichtheid met een enorm arbeidspotentieel dat van wezenlijk belang zou kunnen zijn voor BV Nederland”, aldus Korrie Louwes. Aanvankelijk - in Pact van Zuid - waren de werkgevers apart - parallel - georganiseerd, in een organisatie ‘Ik zit op Zuid’. “Om deze club zich meer betrokken te laten voelen met het hele programma - ze waren immers een van de drie pijlers - hebben we ze echt onderdeel van het Nationaal Programma gemaakt”, legt ze uit.

Burgers op de hoogte

Maar er moest meer gebeuren: begin 2012 werd Marco Pastors gekozen als directeur NPKZ, waarin vertegenwoordigers van alle partners van het Nationaal Programma vertegenwoordigd waren. Om tegemoet te komen aan de punten genoemd in het rapport Deetman/Mans stelde Pastors ‘tafels’ samen, overleggroepen van bij voorbeeld zorgpartners, onderwijspartners en werkgevers. Hij heeft hier zelf een netwerkende en analyserende rol bij. Om de burgers op de hoogte te houden had Rotterdam vanuit Pact op Zuid een website ingericht. Deze communicatielijn is in het Nationaal Programma vrijwel stilgevallen. Pastors heeft wel het plan opgevat een dergelijke website opnieuw in te richten en te gebruiken. Maar omdat een website als communicatiekanaal toch voornamelijk ‘zenden’ is, wil hij daarnaast, naar Belgisch voorbeeld, een Burgertop organiseren waarbij 1000 burgers van Zuid



Foto: Max Rozenboom

worden uitgenodigd om in Ahoy mee te gaan praten over de doelen van het Nationaal Programma. Hierbij zal onder meer de mening van burgers worden gevraagd over de initiatieven die via het Nationaal Programma voor hen genomen worden. Doel van de Burgertop is te komen tot een verfijning van het Nationaal Programma.

Communicatie aan de zijlijn

Opvallend is de geringe rol die de afdelingen communicatie van beide overheden lijken te spelen. Zichtbaar werd die vooral op officiële momenten, in de zin van persvoorlichting, bij voorbeeld bij de overhandiging van het rapport Deetman/Mans. “Wij treden bewust niet in de openbaarheid met zaken waarover we in onderhandeling zijn”, legt Quirine Diesbergen uit. “Het gaat erom dat we tot een overeenstemming komen, tot een programma waarover we beide tevreden kunnen zijn.” Ze vindt trouwens dat het Rijk zich sowieso niet al te nadrukkelijk moet profileren in een in wezen lokaal project. Intern, binnen het eigen departement, speelt communicatie wel een belangrijke rol, vindt Ali. Om de urgentie van NPKZ duidelijk te maken bij haar ambtenaren liet ze zelf een film maken over de situatie op Zuid. Op dit vlak, het expliciet maken van het belang van het werk, ligt volgens Ali Rabarison nog een taak voor communicatie.

• “Succes moet vele vaders kennen”

Geen exclusief communicatiekanaal

Ook de gemeente heeft een duidelijke visie op communicatie in dit samenwerkingsproject. Wethouder Louwes is van mening dat betrokken partijen bij het Nationaal Programma het best zelf kunnen communiceren over het succes van de samenwerking. “Succes moet vele vaders kennen”. Als instellingen zelf enthousiast zijn over geboekte resultaten, verspreidt zich dat snel en krijgt het navolging. Je moet met beperkte middelen een zo breed mogelijke beweging zien te organiseren, vindt zij. Een afdeling communicatie is allang niet meer het exclusieve kanaal waarlangs de communicatie loopt. “Dat is met alle social media toch allang geen haalbare kaart meer?”, stelt Korrie Louwes de retorische vraag. De afdeling Communicatie zou zich volgens haar sterk kunnen maken op het vlak van de interne organisatie en op het terrein van nieuwe communicatievormen. Korrie: “Denk bij voorbeeld aan open data waarbij je als overheid informatie openbaar stelt die je verzamelt voor je werk. Ondernemers kunnen met deze informatie hun

voordeel doen en voor burgers bereik je hiermee een vergaande vorm van transparantie. Hier ligt een uitgelezen kans voor de afdeling communicatie om zich te profileren; volgens mij is dit hun core-business. Maar dan moeten ze die kans wel grijpen.”

Tekst: Max Rozenboom, freelance redacteur, in opdracht van de Academie voor Overheidscommunicatie, Ministerie van Algemene Zaken

De netwerkende overheid

Iedereen doet het, netwerken. Ook de Rijksoverheid. Omdat de opgaven te groot en te complex zijn om als overheid alleen op te pakken, en omdat instrumenten als regelgeving en subsidies hun beperkingen hebben. De Rijksoverheid minder als spelleider en meer als één van de spelers om veranderingen tot stand te brengen - dat is de kern van de ‘netwerkende overheid’

Dit artikel kwam tot stand in aanloop naar het congres RIJKSOVERHEID zkt. PARTNER over de netwerkende overheid. Het congres vond plaats op 29 november 2012 en werd georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie. Zes projecten van binnen de Rijksoverheid die zich kenmerken door de ‘netwerkaanpak’ werden op het congres gepresenteerd.

Lees ook de artikelen over de andere cases:

- Iedereen wil toch het beste voor het kind!? Hoe OCW relationeel stuurt op samenwerking tussen school en ouders
- “Oplossingen komen van partners, het Rijk faciliteert”. Hoe IenM een probleem aanpakt dat van iedereen is
- Nederland wordt Wijzer in geldzaken. Hoe Financiën samen met partners de financiële ongeletterdheid aanpakt
- “De kansen zien in het netwerk is het leukste wat er is”. Hoe EZ uitgaat van gezamenlijke kansen voor een Biobased Economy
- “Zendingsdrang is nergens voor nodig”. Hoe BZK met anderen optrekt in krimpgebieden

Je vindt ze op Rijksportaal.