

Synthese ex-ante impactanalyse 20 stedelijke focusgebieden Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid


In samenwerking met

DECISIO
TECHNISCH ADVIES EN ONDERZOEK

*Verwey-
Jonker*
Instituut

ECORYS 

Jochum Deuten
advies & onderzoek

 **atlas research**



Auteur(s):

Steven Hamming
Lisette de Gelder
Damo Holt

Plaats, datum:

Rotterdam, 8 augustus 2024

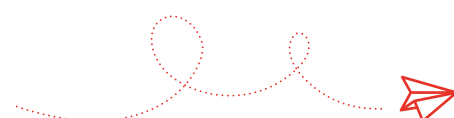
Status:

Definitief

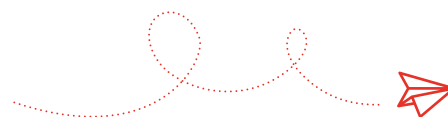
Rebel Strategy & Development bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Achtergrond, noodzaak	4
2. Het financieel totaalbeeld	6
3. Investeringsraming naar thematisch domein	8
4. Benodigde bekostigingsopgave nader geduid	11
5. Verwachte effecten en baten	12
6. Kwalitatieve baten	15
7. Tot slot	16

1. Achtergrond, noodzaak

Nederland kent een groeiende concentratie van kwetsbare huishoudens, onderwijs- en gezondheidsachterstanden, onveiligheid en schrale woon- en leefsituaties in delen van grotere steden. Het Rijk en betrokken gemeenten hebben samen met maatschappelijke partners het initiatief genomen om de situatie en de uitgangspositie voor de inwoners van deze gebieden structureel te verbeteren. Hiertoe is het Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid opgezet. Dit richt zich op de integrale versterking van 20 aangewezen stedelijke focusgebieden. In ieder gebied is een uitvoeringsplan opgesteld. Deze plannen zijn in lijn met de volgende actielijnen:

- Een langjarige integrale aanpak van de opgaven die meerdere beleidsterreinen raken, van onderwijs, wonen en sociale zaken tot justitie en zorg), zodat problemen van een gezin, wijk of buurt daadwerkelijk kunnen worden opgelost;
- Verbeteren van slechte woningen en zorgen voor meer diversiteit in het woningaanbod en balans in de woningvoorraad in de stedelijke focusgebieden;
- Ervoor zorgen dat meer bewoners mee kunnen doen in de samenleving. Dit vraagt om investeringen voor het verdiepen en verbreden van programma's rondom een kansrijke start, goede (voor)scholen, loopbaanoriëntatie, armoedebestrijding, schuldenvermindering, integratie en samenleven, toeleiding naar werk, aanpak meervoudige (mentale, gezondheid, sociale of financiële) problematiek, weerbare burgers en een veilige en gezonde leefomgeving;
- Voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in aanraking komen met criminaliteit of daarin verder doorgroeien. Dit vraagt investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en het vergroten de weerbaarheid van jongeren.

Deze rapportage bevat de geïntegreerde resultaten van de ex-ante impact analyse van deze aanpak in de 20 stedelijke focusgebieden. Deze overall impactanalyse is opgesteld op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. De uitvoering is gedaan -onder regie van Rebel- in nauwe samenwerking van een selectie onderzoeksbureaus¹ en met de programmabureaus van de 20 stedelijke focusgebieden en hun partners in de publiek-privaat-maatschappelijke allianties.

Methodologische toelichting - 0

Voor de volledigheid is het goed om te benoemen dat niet alle gebieden mee hebben gedaan aan deze actualisatie². 16 van de gebieden hebben het gehele traject doorlopen, 2 voor de helft (het kostengedeelte) en 2 niet. Om toch een beeld te kunnen schetsen voor het geheel aan benodigde investeringen alsmede de daaruit voortvloeiende effecten en baten zijn de opgehaalde cijfers geëxtrapoleerd. Dit is gedaan op basis van het inwoneraantal³.

Voor de kosten betekent dit dat het totaal aan kosten voor de 18 gebieden waarvan dit bekend is, te delen door het totale inwoneraantal van die gebieden. Dit leidt tot de gemiddelde kosten per inwoner. Door dit te vermenigvuldigen met het inwoneraantal van de twee niet participerende gebieden, is geschat hoeveel extra kosten benodigd zijn. Eenzelfde exercitie is gedaan voor de effecten en baten, maar dan op basis van de 16 gebieden die hiervoor hun cijfers hebben aangeleverd.

¹ Atlas Research (v/h Atlas voor Gemeenten), Decisio, Ecorys, Onderzoek (v/h Jochum Deuten Advies) en het Verwey-Jonker Instituut.

² De kostenramingen zijn nog niet in alle gebieden bestuurlijke vastgesteld.

³ De extrapolatie heeft plaatsgevonden op basis van de beschikbare cijfers exclusief die van Rotterdam-Zuid (NPRZ), vanwege het uitzonderlijke karakter van deze opgave.

Dit traject van de impactanalyse helpt programmabureaus, gemeenten en de lokale partners (zoals onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen, woningcorporaties, politie, bedrijfsleven) beter inzicht te ontwikkelen in de omvang, kosten, effecten en baten van de beoogde maatregelen in de gebiedsplannen en uitvoeringsplannen. Mede door deze gebieds- en uitvoeringsplannen is in een aantal gevallen te zien dat de gebieden stappen hebben gezet in het doorgronden van de problematiek alsook wat nodig is om deze te lijf te gaan. Deze analyse helpt om hierop te reflecteren en, in de gevallen waar de gebieden nog minder ver zijn, beredeneerde keuzes te maken ten aanzien van in te zetten interventies.

Het is vooraf belangrijk om duidelijk te maken dat deze analyse (de EAIA) geen maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) is, zoals deze vaker voor beleid wordt uitgevoerd. Bij een MKBA worden vaak een aantal beleidsopties met elkaar vergeleken om een besluit te kunnen onderbouwen of nemen. Bij de EAIA gaat het uitdrukkelijk om een verkenning naar de effecten en baten die door een programma van maatregelen tot stand komen. Waar een MKBA vaak diepgaand maatwerk is om een (aantal) specifieke situaties te kunnen duiden, is de EAIA juist ontwikkeld om de effecten van meerdere aanpakken in andere gebieden op gelijke wijze te kunnen kwantificeren.

In de afgelopen jaren zijn door de rijksoverheid en de partners al belangrijke eerste investeringen gedaan in de 20 stedelijke focusgebieden⁴. Deze ex-ante impact analyse focust primair op het scherp krijgen van de publieke financiële vervolggroep. Naast deze financiële impuls is voor een integrale aanpak aandacht nodig voor ingrepen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld verbreding van de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek.

De urgente ambitie in de 20 stedelijke focusgebieden vraagt om meer dan wat al aan middelen is vrijgemaakt en meer dan wat partijen momenteel binnen hun financiële reikwijdtes kunnen doen. De focus van deze analyse ligt op de 'additionele inzet' die hiertoe gevraagd wordt bovenop de eigen reguliere aanpak en interventies in de betreffende gebieden. Deze rapportage geeft inzicht in de omvang van de hiermee samenhangende financiële opgave, de dekking die hier al voor beschikbaar is (vanuit Rijk en lokale partners) en de financiële vervolg- c.q. restopgave. Ook vertalen we dit in de veronderstelde effecten en baten van uitvoering van de opgenomen plannen.

De al door het Rijk en de lokale partners georganiseerde dekking van de opgaven in de NPLV-gebieden voor de komende jaren bestaat onder meer uit middelen op het terrein van woningbouw en renovatie, school, werk, gezondheid en veiligheid, en de middelen die zijn gereserveerd in de gemeentelijke coalitieakkoorden.

De maatregelen die het Kabinet n.a.v. Corona heeft genomen maken geen onderdeel uit van de impactmetingen en dus ook niet van deze overall impact analyse (zoals steunpakket Welzijn en leefstijl, versnelling aanpak jeugdwerkloosheid, Volkshuisvestingsfonds en Nationaal Programma Onderwijs).

Uitgangspunt is een investeringspakket voor de periode 2024 t/m 2029 (tot 2030) oftewel een periode van zes jaar. Deze periode is gekozen, omdat het de duur van de huidige kabinetsperiode en de eerstvolgende collegeperiode omvat. Middelen die reeds voor inzet in 2023 zijn toegekend zijn in de praktijk onderdeel van de aanpak die vanaf 2024 echt in uitvoering is gekomen en zijn daarmee goeddeels ook onderdeel van deze analyse, inclusief de daarvan veronderstelde effecten en baten. De effecten en baten van deze investeringen doen zich nadrukkelijk ook op middellange en langere termijn voor. Daarom wordt voor de inschatting van deze effecten en baten uitgegaan van de periode tot 2050.

⁴ Rebel, Quick scan actualisatie financiële opgave NPLV, februari 2024

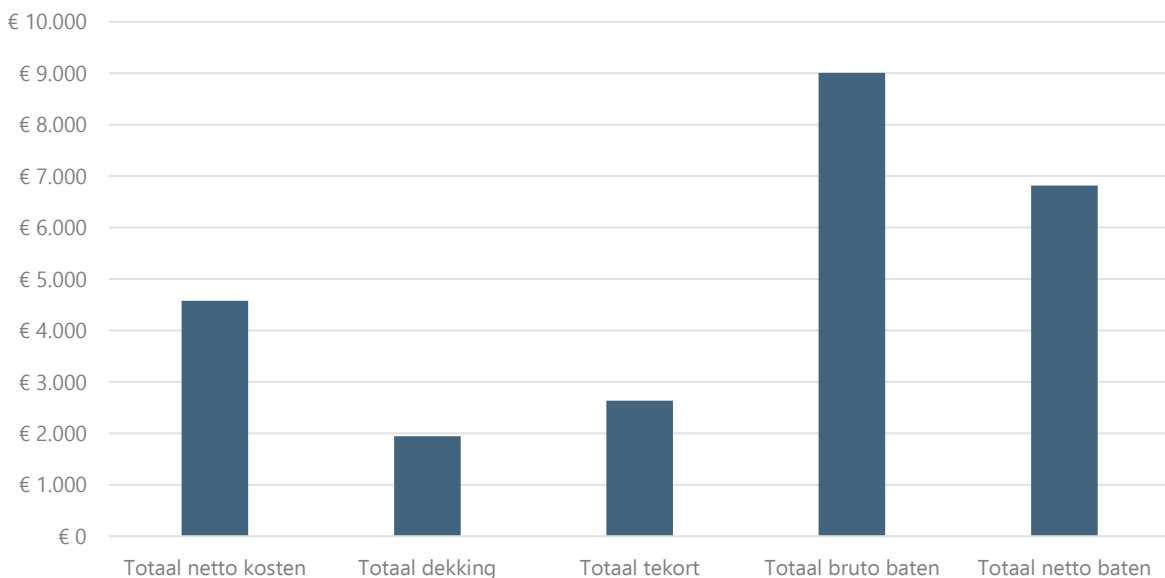
Methodologische toelichting - I

Voorliggende raming is een totalisering van de opgaven per gebied van de ingeschatte extra benodigde maatregelen, kosten en verwachte effecten en baten. De opgaven zijn op vergelijkbare wijze gestructureerd via een ex-ante impact-tool. De betrokken onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureaus hebben de gemeenten begeleid en de tool ingevuld. Hierbij is een combinatie gehanteerd van lokaal maatwerk en landelijke kentallen als basis voor de inschattingen van effecten en baten. De maatregelen zijn ingebracht op basis van een probleemanalyse en aanpak volgend uit de gebiedsplannen en uitvoeringsprogramma's. Deze zijn door de bureaus getoetst en aangescherpt. De analyse hanteert de hieruitvolgende inputs als vertrekpunt.

2. Het financieel totaalbeeld

De benodigde *extra* impuls -bovenop wat partijen al doen- is geraamd op ca. € 4,6 mld., met als uitgangspunt inzet in de komende 6 jaar (tot 2030). De essentie van de verbetering van het gebied is integraal: de bekostigingsopgave betreft verbetering van de kansen en leefsituatie van kwetsbare huishoudens door intensivering in de aanpak van de leefomgeving en woningvoorraad, onderwijs, werk, bereikbaarheid, opvoeding, gezondheid en veiligheid. Deze opgave bedraagt de netto publieke kosten, c.q. onrendabele toppen (na aftrek van directe opbrengsten verbonden aan verkoop en verhuur van woningbouw en overig vastgoed). Voor de ontwikkeling van nieuwbouw van woningen, maatschappelijke en commerciële voorzieningen (zoals gezondheidscentra, winkels, horeca, kantoor- en bedrijfsruimte, etc.) in de 20 gebieden is de investeringsopgave van woningcorporaties en marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers/ pensioenfondsen) een veelvoud van de publieke opgave.

Figuur 1 Totaal ingeschatte netto kosten, aanwezig dekking, resterend tekort, bruto & netto baten (in mln. euro)



Voor deze totale netto publieke investeringsopgave is door het Rijk en de lokale partners voor de komende jaren tot nu toe ca. € 1,9 mld. aan dekking⁵ georganiseerd. Dit betekent een resterend publiek tekort voor de periode tot 2030 van € 2,6 mld. Over een periode van 6 jaar is dit gemiddeld ca. € 450 mln. per jaar. Na aftrek van cofinanciering door corporaties en gemeenten en omrekening naar de opgave voor de komende 4 jaar resteert een financiële opgave voor het Rijk van ca. € 225 mln. per jaar (zie par. 4 voor nadere toelichting).

De gezamenlijke investeringen leiden tot een ingeschat totaal van ongeveer € 9,0 mld.⁶ aan maatschappelijke baten. Ca. € 2,2 mld. hiervan is in de vorm van WOZ-waarde die een direct gevolg is van de toevoeging van nieuwbouw. Hiervoor gecorrigeerd (zie box) zijn de (netto) baten ca. € 6,8 mld.

De (netto) verhouding tussen kosten en baten ligt op ca. 1,5. Voor elke geïnvesteerde euro wordt dus bijna anderhalf keer zoveel waarde aan maatschappelijke baten gecreëerd.

Methodologische toelichting – II

We maken onderscheid naar verschillende soorten baten:

- *Directe financiële inkomsten (opbrengsten). Dat zijn inkomsten die direct voortkomen uit de investering die je doet. Een voorbeeld is de verkoopopbrengst of huurinkomsten van een verkocht stuk gemeentegrond of een door een corporatie ontwikkelde nieuwbouwwoning. De totale financiële opgave betreft de hierna resterende netto kosten (ingeval van vastgoed(her)ontwikkeling ook wel de onrendabele toppen genoemd).*
- *Baten met een indirect karakter. Dit kan financiële baten betreffen uit inkomsten of besparingen, zoals op uitkeringen, zorgconsumptie. Ook zijn er maatschappelijke baten die niet zozeer leiden tot materiële inkomsten of besparingen (bijvoorbeeld de overheid), maar wel baten zijn voor de maatschappij als geheel. Zoals minder CO2-uitstoot. Hoewel deze baten niet leiden tot een financiële geldstroom, hebben we de waarde ervan waar mogelijk wel geprobeerd uit te drukken in euro's (monetariseren). De hier berekende baten zijn het totaal van de financiële en de gemonetariseerde baten. Wel belangrijk, maar niet gemonetariseerd, zijn baten als 'geluk' en 'inclusiviteit'. Deze zijn als PM gesteld.*

De totale netto kosten zijn al verminderd met directe opbrengsten. De totale geraamde ('bruto') baten worden geschoond voor de WOZ-waarde die volgt uit de toevoeging van nieuwbouw. Anders worden de verkoopopbrengst van een nieuwbouwwoning en de resulterende toevoeging van WOZ-grondslag door de bouw van diezelfde woning in een gebied dubbel meegeteld. Dan resteren de 'netto' baten.

Bij sommige gevallen is er sprake van een paradoxaal effect. Een goed voorbeeld hiervan is de zorgconsumptie. Deze daalt maar gering. De reden hiervoor is dat gebieden niet per sé inzetten op daling van de zorgconsumptie. Sterker nog: in hun wijken wordt relatief weinig gebruik gemaakt van zorg, terwijl de zorgbehoefte zich dáár concentreert. Daarom zet een deel van de gebieden in op het verhogen van zorgconsumptie. Overigens benoemen we daarbij dat het krijgen van passende zorg mensen helpt om een aangenamer leven te leiden en hen ook in staat kan stellen om vanuit een uitkeringssituatie weer aan het werk te gaan. Dit zijn tweede en derde orde effecten, waar we gegeven het verkennend karakter van deze doorrekening geen doorrekening van maken.

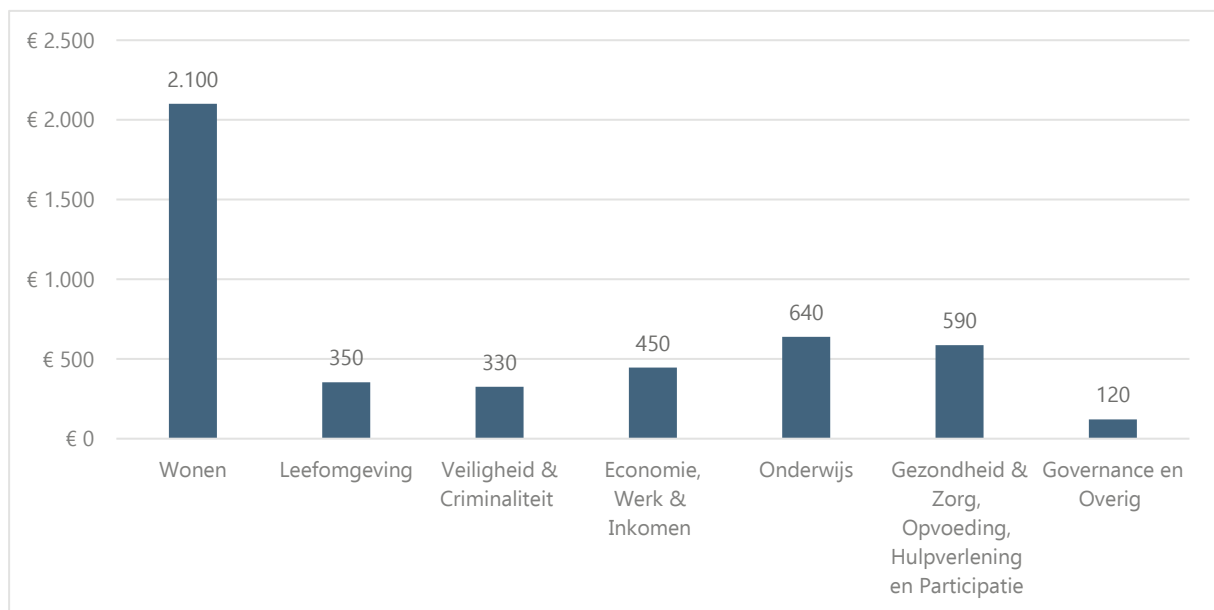
⁵ Hierbij is voornamelijk geen rekening gehouden met een evt. korting van 10% op reeds afgesproken Specifieke Uitkeringen (SPUK's) waarover gesproken wordt in het Hoofdpijnenakkoord. Toepassing hiervan zou een navenant hoger tekort opleveren.

⁶ Raming van maatschappelijke baten is indicatief. Deze heeft niet plaatsgevonden op basis van een volwaardige MKBA-methodiek, waardoor inzichten daarvan kunnen afwijken.

3. Investeringsraming naar thematisch domein

Onderstaande figuur splitst de resterende publieke investeringsopgave (netto kosten) van € 4,6 mld. uit naar domein. Onderwijs is een belangrijk speerpunt voor veel gebieden, evenals de Leefomgeving en Veiligheid & Criminaliteit. Voor het domein wonen gaat het om de onrendabele toppen op de opgave in de woningvoorraad. Deze onrendabele toppen komen voort uit zowel publieke tekorten op nieuwbouwprojecten⁷ als ingrepen in de sociale huursector en de particuliere woningvoorraad (uiteenlopend van renovatie/ verduurzaming tot sloop-nieuwbouw).

Figuur 2 Ingeschatte netto kosten naar domein (in mln. euro)

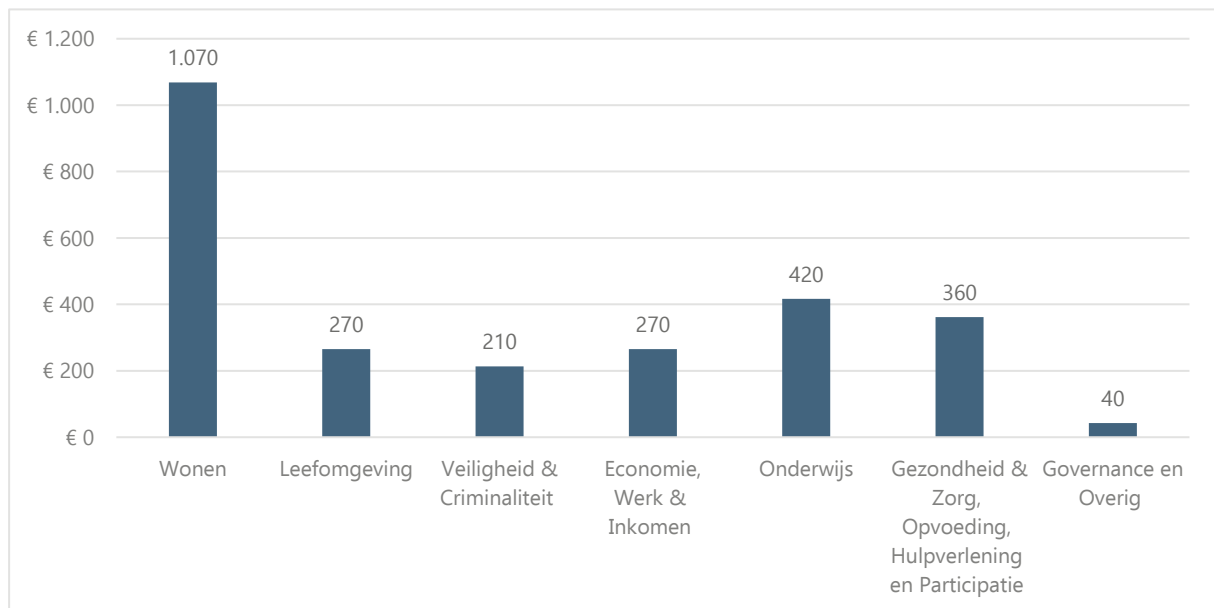


De partijen werken met een combinatie van effectieve, bewezen aanpakken met noodzakelijkerwijs experimentele vernieuwingen. Het uitgangspunt voor deze ramingen is dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Geen of een slechte uitvoering betekent ook geen of minder baten.

Investerings in de 'governance' (ca. 92 mln. oftewel bijna 2% van het totaal aan 'publieke' kosten) zijn van belang om te zorgen voor effectiviteit in aanpak en uitvoering van maatregelen. Het gaat er niet alleen om de 'goede dingen te doen', het gaat er ook om die goede dingen 'goed te doen'.

⁷ Dit betreft nieuwbouwprojecten als geheel, met tekorten die resulteren als gevolg van het verschil tussen publieke opbrengsten (zoals uit grondverkoop, kostenverhaal of erfpacht) en publiek te maken kosten (zoals inrichting van openbare ruimte, groen en natuur, infrastructuur etc. voor zover niet geheel uit de private grondexploitaties te dekken of te verhalen). Tekorten op de operationele exploitatie van nieuwbouwwoningen in de sociale huur of middenhuur zijn hierin niet inbegrepen.

Figuur 3 Resterende tekorten (netto kosten na aftrek dekking) naar domein (in mln. euro)



Bovenstaande figuur laat de resterende tekorten zien naar thematisch domein, na aftrek van de al beschikbare dekking (inclusief cofinanciering). Het totale tekort bedraagt € 2,7 mld. Duidelijk is dat het grootste tekort in de fysieke opgave zit (waarvan een tekort van ca. €1,1 mld specifiek voor wonen), maar ook de opgaven in het onderwijs en de samenhangende investeringen in gezondheid & zorg, opvoeding, hulpverlening en participatie zijn substantieel.

Samenloop analyses woningbouw NPLV-gebieden

De interventies uit de huidige gebieds- en uitvoeringsplannen die in de lokale EAIA's zijn doorgerekend doen weliswaar recht aan waar lokale partijen komende jaren prioriteit aan willen geven in hun focusgebied, maar is - samenhangend met de fase van uitvoering waarin veel gebieden zich bevinden en daardoor op een enkele uitzondering na- niet een volledige weergave van de totale fysieke opgave en de daarvoor benodigde interventies voor de komende jaren.

Daarom is parallel aan deze 'bottom-up' ex-ante impactanalyse van de 20 NPLV-gebieden op verzoek van het Forum voor Stedelijke Vernieuwing in samenwerking met het Ministerie van BZK een tweetal 'top-down' thematische studies verricht naar de omvang van de bredere (financiële) opgave in de nieuwbouw respectievelijk herstructurering van de bestaande voorraad in de NPLV-gebieden. Dit betreft de generieke opgave in de gehele gebieden waar door marktpartijen, corporaties en gemeenten aan gewerkt wordt, breder dan alleen verbonden aan de specifieke NPLV-problematiek in deze gebieden. Maar dat maakt de financiële consequenties er niet minder om.

De totale restopgave tot 2030 voor de woningbouw in de NPLV-gebieden is per saldo ca. €3,485 mld. Dit is opgebouwd uit ca. €575 mln tot 2030 voor publieke tekorten op de nieuwbouw⁸ en ca. €2,910 mld tot 2030 aan onrendabele toppen in de herstructurering van de bestaande voorraad (sloop-nieuwbouw en renovatie/verduurzaming)⁹. Dit laatste bestaat voor ca. €2,365 mld uit tekorten op de aanpak van de corporatie-voorraad en ca. €545 mln op aanpak van de particuliere voorraad. Hierbij is geschoond voor al vanuit het Rijk en lokale partners ingezette en voorziene dekking. Dit zit met name op de nieuwbouw -Woningbouwimpuls- en de aanpak van de particuliere voorraad -via het Volkshuisvestingsfonds. De genoemde bedragen betreffen daarmee resttekorten.

In deze thematische analyses is uitgegaan van een cofinanciering door het rijk van 50% op de nieuwbouwtekorten, 30% op de tekorten in de corporatie-voorraad en 70% op tekorten in de particuliere voorraad, komt de totale restopgave in de woningbouw tot 2030 in de NPLV-gebieden voor het rijk op respectievelijk ca. €285 mln (nieuwbouw), ca. €710 mln (corporatie-voorraad) en ca. €380 mln (particuliere voorraad), oftewel samen ca. €1,375 mld. Dit komt neer op ca. €230 mln per jaar voor het rijk¹⁰. Voor verder lezing, zie de genoemde rapporten in voetnoten 8 en 9.

⁸ 'Omvang en kansen nieuwbouw in de 20 stedelijke focusgebieden', Rebel in opdracht van Ministerie van BZK, juni 2024

⁹ 'Opgave en kansen herstructurering in de 20 stedelijke focusgebieden', Rebel in opdracht van Ministerie van BZK, juni 2024

¹⁰ Dit is randvoorwaardelijk verbonden aan de bouw van in totaal ca. 51.500 nieuwbouwwoningen en de aanpak van ca. 37.000 corporatie-woningen en 16.500 particuliere woningen in de periode tot 2030.

4. Benodigde bekostigingsopgave nader geduid

De totale investeringsraming bedraagt ca. € 4,6 mld. voor de komende 6 jaar, een pakket met structurele lange termijn-effecten (ingeschat tot 2050). Na aftrek van de al beschikbare dekking (€ 1,9 mld) resteert ca. € 2,7 mld. Dit betreft ca. € 450 mln per jaar.

De corporatiesector kan haar deel van de investeringen niet geheel terugverdienen, in verband met de eisen rond betaalbare huisvesting voor haar kwetsbare doelgroepen. Corporaties zijn er op zich aan gewend om te gaan met een onrendabele top, maar de hier opgenomen extra investeringsimpuls stijgt uit boven de reguliere planning en ratio's van de corporaties. Het is niet realistisch om te veronderstellen dat zij deze volledig voor haar rekening kunnen nemen. Het tekort op de specifiek aan de NPLV-aanpak verbonden woningbouwopgave bedraagt ca. € 1,1 mld. Naar schatting is hiervan ca. € 0,7 mld verbonden aan ingrepen in de corporatie-voorraad; een vergelijkbare ratio aan de eerdere bekostigingstoedelingen. We doen hier -ook net als in de eerdere ramingen- de aanname dat grofweg de helft van de onrendabele top op ingrepen in de sociale woningvoorraad (oftewel ca. €350 mln.) beredeneerd zou kunnen horen bij realisatie van de kerntaken door de corporaties. De andere helft rekenen we dus in als basis voor publieke mede-bekostiging¹¹.

Per saldo volgt uit de totale integrale investeringsraming (publieke onrendabele top) voor het Rijk en gemeenten in de betreffende 6-jaarsperiode dan een resterende opgave van ca. € 2,35 mld. Dit dient als bekostiging van de extra inspanningen in o.a. onderwijs, werk & inkomen, opvoedondersteuning, jeugd- en jongerenwerk, hulpverlening, veiligheid, wonen en zorg. Daarnaast is het een trigger voor extra inzet in natura vanuit het bedrijfsleven (bv. op gebied van leer-werkplekken, carrière-startgaranties, re-integratie, etc.).

Veel gemeenten worstelen met hun financiële situatie. In dat licht is hier voor het moment aangenomen dat het Rijk van deze € 2,35 mld. gemiddeld 75% van de kosten zou dragen¹². Waar de gemeenten dan € 0,6 mld zouden moeten bijdragen betekent dit een Rijksopgave van ca. € 1,75 mld.

Om de opgave over deze 6 jaar-periode om te rekenen naar de nieuwe kabinetsperiode van 2024 t/m 2027 is van belang hierbij in acht te nemen dat de aanwezige dekking deels alleen voor de jaren tot en met 2025 of ook 2026 geldt en dat voor de jaren daarna dus nog geen dekking aanwezig is. Als we hier indicatief voor corrigeren¹³, dan komen de benodigde Rijksinvesteringen voor de NPLV-gebieden voor de nieuwe kabinetsperiode 2024 t/m 2027 volgens deze geactualiseerde raming uit op ca. € 0,9 mld, oftewel ca. € 225 mln. per jaar.

¹¹ Dit aandeel is hoger dan in de raming voor de generieke opgave (70% corporaties/ 30% rijk), omdat daar aannemelijk een groter deel bij de reguliere verantwoordelijkheden van de corporaties thuishoort. Hoewel ook daar de aanname wordt gedaan dat de corporaties extra publieke bijdragen nodig hebben.

¹² Ook hier geldt de aanname dat voor de NPLV-specifieke opgaven de cofinanciering naar gemeenten door het rijk hoger is (75%) dan bijvoorbeeld bij de generieke ondersteuning.

¹³ We benoemen hier indicatief corrigeren, omdat de dekking niet gelijk valt in elk jaar en de gebieden deels verschillend omgaan met de dekking. Precies nagaan van de verdeling is lastig en levert naar verwachting geen grote verschillen op. Op basis van wat bekend is hebben we de dekking zo logisch mogelijk toegerekend.

5. Verwachte effecten en baten

Belangrijk is de vraag of de maatschappelijke baten de netto 'publieke' investeringsraming overtreffen. Dat is -op basis van de gedane aannames- naar verwachting het geval.

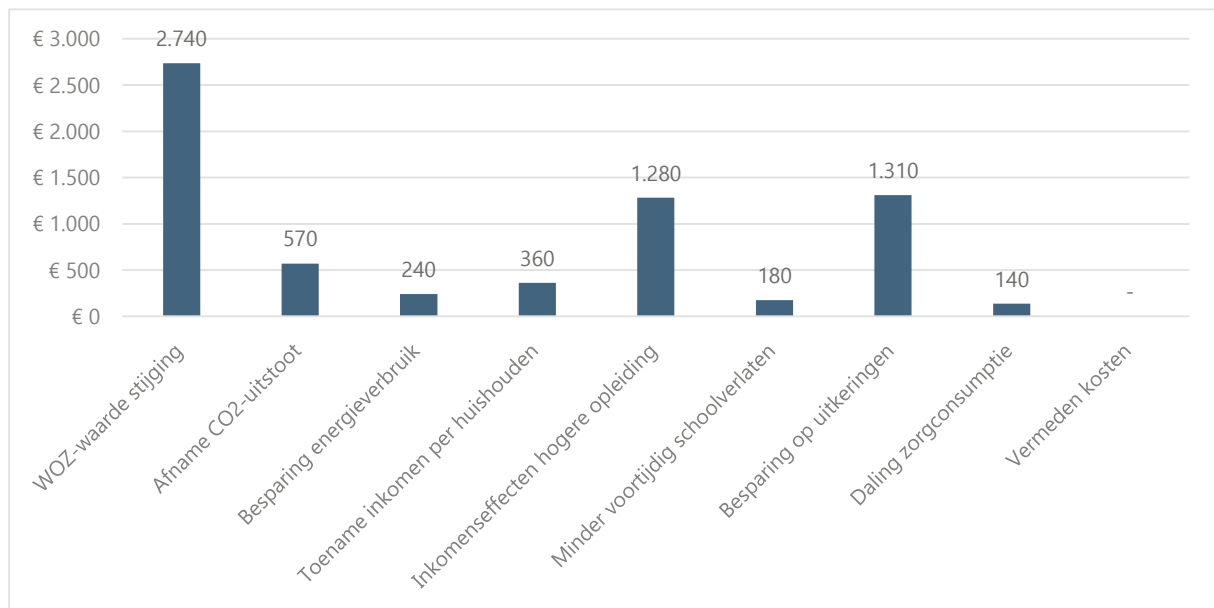
Een deel van deze effecten en baten treden pas op over de jaren nadat de interventie is gedaan. Over de periode tot 2050 leidt de geraamde extra investeringsimpuls naar verwachting tot een breed scala aan maatschappelijke verbeteringen in de 20 gebieden van in totaal ca. € 6,8 mld.:

- Toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen met bijna € 1,6 mld. (als gevolg van hogere opleiding en door betaald werk toegenomen inkomen t.o.v. een uitkering); dit betekent een groei van het totale besteedbaar inkomen van ca. 5,5%¹⁴;
- Vermindering van de uitkeringslast met ca. € 1,3 mld.; een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden met bijna 7% (op momenteel ca. 138.000 WW-uitkeringsgerechtigden);
- Daling van de zorgconsumptie (bv. WMO, jeugdzorg, medisch) met € 0,1 mld.; dit effect is een stuk minder significant in vergelijking met het rapport van 3 jaar geleden.
- Stijging van ca. € 2,7 mld. van de woningwaarde (WOZ-waarde) van de bestaande voorraad; dit is een stijging van de totale huidige woningwaarde van ca 2,6%. Inclusief toevoeging van WOZ-waarde door nieuwbouw is deze stijging bruto € 4,9 mld., oftewel ca. 4,6%;
- Minder kosten van CO₂-uitstoot ter waarde van € 566 mln. en een feitelijke besparing voor de huishoudens in de meer kwetsbare buurten op energielasten van ca. € 241 mln.

Stijging van de WOZ-waarde van de bestaande voorraad is een indicatie van de verbetering van de kwaliteit, leefbaarheid en veiligheid van de woonomgeving. Dit staat symbool voor een opwaardering van de woon- en leefomstandigheden van de mensen in deze wijken. Dit gaat daarmee niet over 'gentrification'. De beoogde nieuwbouw in de wijken is voor het overgrote deel ook voorzien in de betaalbare segmenten. Maar wel met mogelijkheden voor het behoud van sociale stijgers (bijvoorbeeld via toevoeging van woningen in de middenhuur en goedkopere koop) en stapsgewijze verbetering naar een modernere en gezondere woonsituatie en -omgeving.

¹⁴ Dit getal is gebaseerd op de toename in het aantal mensen dat een baan heeft (33.791), het aantal jongeren dat een hoger schooladvies maakt (33.470) en het aantal voortijdig schoolverlaters dat wordt voorkomen (3.215).

Figuur 4 Verwachte netto baten naar domein (in mln. euro)



Een investering in extra lestijd leidt via een hoger schooladvies tot een betere baan met meer inkomen. Minder direct dan de verkoopopbrengst van een nieuwbouwwoning, maar wel relevante baten voor de betreffende persoon en de schatkist van Rijk en gemeente. Graag benoemen we hier dat de stijging in de WOZ-waarde tweeledig is: voor een deel komt deze door de toevoeging van nieuwbouw. Hiervoor corrigeren we in de cijfers. De overige stijging in de WOZ-waarde is een zogeheten "proxy": het is een getal dat we aanhouden als indicatie voor de verbeterde leefbaarheid en veiligheid in het gebied. De stijging van de WOZ-waarde is in deze doorrekening ook sterker gekoppeld aan de stijging van de scores in de Leefbaarometer.

Methodologische toelichting-III

De inschatting van de maatschappelijke baten is gebaseerd op het doordenken van de keten maatregel-doelgroep-bereik-slagingskans-effect-baat. De baten zijn gemonetariseerd op basis van beschikbare kentallen uit publieke studies en bronnen. De concrete vertaling naar baten is gedaan aan de hand van de ex-ante impact-tool, met toets en begeleiding van de betrokken onderzoeks- en adviesbureaus, die de onafhankelijke verantwoordelijkheid droegen voor de inschatting van resulterende baten. De gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor de input op maatregelen; bij deze aannames en de gehanteerde kentallen volgt het hier gepresenteerde overall-resultaat.

Uitgangspunt is dat in de 20 gebieden partijen extra inzet leveren op een noodzakelijkerwijs breed terrein. Zoals meer lessen of extra intensieve begeleiding op de basisschool, met verbetering van de onderwijsresultaten en doorstroming naar hogere onderwijsniveaus als gevolg. Belangrijke elementen betreffen ook opvoedingsondersteuning, aandacht voor jeugd, bestrijding van voortijdig schoolverlaten en schuldhulpverlening. Tevens vindt veel inzet plaats op het vergroten van de doorstroming naar werk (bv. leer-werkplekken) en uitstroom uit uitkering-situaties.

Op fysiek gebied ligt de basis in een grootscheepse investering in renovaties (inclusief verduurzaming), realisatie van sloop/nieuwbouw alsmede toevoeging van nieuwbouwwoningen door verdichting en/of verdunning. Gericht op behoud van betaalbaarheid, faciliteren van wooncarrières in de wijk en stimuleren van meer gemengde gebieden. Parallel hieraan ligt het vertrekpunt in een verbetering van de dagelijkse leefomgeving op gebied van openbare ruimte, vergroening en voorzieningen. Niet in het minst gaat het ook om verbetering van de veiligheid (zoals aanpak overlastsituaties huisvesting, aanpak ondermijning, intensieve 'first offender'-aanpak).

Het fysieke domein is één van de grootste investeringsposten van het NPLV. In de beoogde investeringsperiode van ca. 6 jaar worden via een extra investeringsimpuls op basis van de opgegeven inschattingen ruim 51.400 woningen gerenoveerd (waarvan ca. 49% sociaal en 51% particuliere voorraad), ca. 9.700 sloop-nieuwbouw-ingrepen (52% sociaal en 48% particulier) en worden ca. 12.800 nieuwbouwwoningen¹⁵ toegevoegd (ca. 42% sociaal en 58% particulier). In totaal betekent dit naar verwachting ca. 73.800 fysieke ingrepen in de woningvoorraad in de beoogde investeringsperiode van de komende 6 jaar.

Ingeschat is dat het totaal aan ingrepen in de woningvoorraad, inclusief opknappen van openbare ruimte, vergroening, toevoeging voorzieningen, etc. alsmede inzet op een verbetering van de veiligheidssituatie en -beleving, een aanmerkelijke verbetering van de omgevingskwaliteit betekent voor ca. 468.000 woningen (ca. 80 % van de totale woningvoorraad in de 20 stedelijke vernieuwingsgebieden) en het woongenot voor haar inwoners vergroot.

Baten waar op korte en lange termijn grote impact uit volgt zijn naast de verbetering van de woningvoorraad (vertaald in stijging WOZ-waarde) vooral ook de besparingen op uitkeringen en de inkomenseffecten van een hogere opleiding. Hieruit zou af te leiden zijn dat investeringen in instroom op de arbeidsmarkt (werk & inkomen) en betere onderwijsresultaten de meest zinvolle investeringen zijn. Het is echter van belang om dit in de context van een integrale aanpak te plaatsen. Investeringen in werk & inkomen en onderwijs hebben een relatie met de daling in uitkeringen, maar zijn daar niet alleen de basis voor: ook de investeringen in bijvoorbeeld het bevorderen van de sociale cohesie (samenleven), bewonerscommunicatie, stimuleren van een gezonde leefstijl opvoedingsondersteuning, jeugd- en jongerenwerk en hulpverlening hebben hier effect op. De investeringen hebben doorgaans meerdere effecten en baten. Een integrale gebiedsaanpak met een samenhangend pakket van maatregelen is en blijft cruciaal. Te eenzijdig investeren in de woningvoorraad en leefomgeving biedt onvoldoende basis voor verbetering van de sociaaleconomische positie van kwetsbare huishoudens. Andersom is fysieke kwaliteit en goede samenstelling van de woningvoorraad in een stedelijk focusgebied een pijler voor perspectief op een eerlijke start en kans op ontwikkeling.

Het uitblijven van een verder doorgezette geïntensiverde integrale aanpak leidt naar verwachting tot een beduidend verslechterde situatie. De autonome bevolkingsgroei zal leiden tot een daaruit volgende verdere instroom van sociaaleconomisch zwakkeren in kwetsbare gebieden met geconcentreerde sociale voorraad, wat per saldo de concentratie en cumulatie van problemen voedt. Met andere woorden: als we verder niks blijven doen, dan zal de achterstandspositie van de 20 gebieden en de mensen die in deze gebieden wonen naar verwachting verder verslechteren.

¹⁵ Dit betreft ruim 1 op 4 van het totaal aan beoogde nieuwbouwwoningen in de NPLV-gebieden tot 2030 Zie ook paragraaf 5.

6. Kwalitatieve baten

Gebieden sturen in toenemende mate op effecten en baten die niet in de tool verwerkt kunnen worden. Hoewel ze niet in geld uit te drukken zijn, gaat het wel degelijk om baten ten gevolge van het NPLV. In onderstaand overzicht hebben we deze daarom bijeengebracht.



Wonen en leefomgeving

- Behoud van het sociaal weefsel bij het herhuisvesten
- Verbeteren van de stedenbouwkundige structuur van de wijk
- Vergroenen van de wijk (met bijbehorende effecten aangaande waterberging, verkoeling en biodiversiteit)
- Verhogen van gezondheid door betere woningen



Veiligheid en criminaliteit

- Voorkomen van online criminaliteit en jongeren weerbaarder maken in het online domein
- Tegengaan ondermijning
- Verhogen veiligheidsbeleving
- Voorkomen van recidivisten



Economie, werk en inkomen

- Versterken van het vestigingsklimaat
- Bevorderen ondernemerschap
- Vergroten van de economische zelfredzaamheid van inwoners
- Vergroten van de bestaanszekerheid



Onderwijs

- Versterken van de basisvaardigheden (rekenen, taal en lezen), met name taalvaardigheid
- Verhogen onderwijskwaliteit
- Verhogen aandeel dat schooladvies waarmaakt



Gezondheid, zorg, opvoeding, hulpverlening en participatie

- Bevorderen participatie en sociaal functioneren
- Voorkomen van ongewenste zwangerschappen
- Verlagen eenzaamheid
- Verhogen van de gezondheid van gezinnen
- Zorgen dat mensen op tijd worden geholpen
- Verlagen van de druk op geïndiceerde zorg
- Verhogen welbevinden
- Verhogen aandeel dat aan vrijwilligerswerk doet



Governance en overig

- Bevorderen culturele eigenschappen in de wijk
- Vergroten bereik gemeentelijke regelingen
- Vergroten sociale cohesie
- Voorkomen van (escalerende) ruzies of conflicten in de wijk
- Verhogen van het vertrouwen in instituties
- Verhogen van de opkomst bij verkiezingen

7. Tot slot

Per saldo kunnen -op basis van de aangenomen inputs en gehanteerde methodiek- enkele belangrijke conclusies worden getrokken:

1. De integrale aanpak van geconcentreerde en gecumuleerde problematiek in kwetsbare wijken in de 20 stedelijke focusgebieden is te legitimeren. Ten eerste omdat ongelijke omstandigheden en kansen om ongelijk investeren vragen: prioriteren naar daar waar de publieke investering het hardste nodig is. Ten tweede omdat -alleen al op basis van de monetariseerbare baten- de te verwachten maatschappelijke baten de geraamde benodigde publieke investeringen overtreffen. Elke publiek geïnvesteerde euro leidt bij de gehanteerde aannames tot een maatschappelijke baat van ca. 1,5 euro. Bovendien leidt niets doen ook tot kosten, in de vorm van meer problemen, criminaliteit, etc.. De benodigd geachte publieke 'netto' investeringen van € 4,6 mld. over een periode van 6 jaar leiden tot een totaal aan gemonetariseerde maatschappelijke netto baten (tot 2050) van ca. € 6,8 mld. De bruto baten lopen op tot ca. € 9 mld.
2. De veronderstelde aanpak heeft naar verwachting een relevante impact op de situatie in de stedelijke focusgebieden dan wel specifieke probleemsituaties en doelgroepen daarbinnen. Verwachte effecten zijn primair een substantieel verbeterde woningvoorraad en woonkwaliteit in de gebieden, een verbeterde veiligheidssituatie, meer zelfredzaamheid van huishoudens in kwetsbare situaties, beter opgeleide en kansrijkere leerlingen, een daling van de zorgconsumptie en niet in het minst een vermindering van uitkeringsgerechtigden c.q. doorstroom naar (betere) banen. De integrale aanpak zal de betreffende inwoners een verbeterde uitgangspositie bieden.

Appendix 1 Aansluiting diverse investeringsramingen

In de afgelopen jaren zijn meerdere investeringsramingen gedaan voor de NPLV-aanpak. Dit zetten we in de onderstaande stappen uiteen:

1) *Eerste ex-ante impact raming voorafgaand aan feitelijke start NPLV in 2020/2021*

In 2020 is voor de toenmalige 16 gebieden een op de opgaven per gebied gebaseerde investeringsraming gemaakt voor de periode 2021 t/m 2026. Deze raming kwam uit op een opgave voor het rijk van ca. **€ 400 mln per jaar**. In 2022 en 2023 hebben de kabinetten Rutte III en Rutte IV vervolgens voor een breed scala aan opgaven middelen voor de gebieden ter beschikking gesteld, met cofinanciering door partners als gemeenten en corporaties.

2) *Quick-scan actualisatie investeringsopgave (top-down) in 2023*

In 2023 viel het kabinet Rutte IV. Toen is middels een quick-scan een actualisatie van de investeringsraming opgesteld, wederom voor de jaren 2021 t/m 2026. In de tussentijd is wel het aantal gebieden uitgebreid naar 20. Ook was sprake van een sterke inflatie en daarmee stijging van de kosten. In deze quick-scan is niet alleen met deze aspecten rekening gehouden, maar ook met de reeds beschikbaar gekomen dekking (inclusief cofinanciering). Deze raming kwam uit op een opgave voor het rijk van ca. **€ 200 mln per jaar**.

3) *Nieuwe uitgebreide investeringsraming voorjaar 2024*

Dit voorjaar is opnieuw een raming van de opgaven op basis van een analyse per gebied opgesteld. Nu kon deze raming worden gestoeld op de intussen door de lokale coalities opgestelde gebiedsplannen en uitvoeringsprogramma's. De ex-ante impactanalyse heeft geholpen deze plannen - ook verder kijkend dan de al beschikbaar gestelde middelen en bijbehorende maatregelpakketten - nader te concretiseren, kwantificeren en financieel te vertalen. Nu is een nieuwe 6-jaarsperiode als uitgangspunt genomen: 2024 t/m 2029. Vertaald naar de opgave voor het rijk in de kabinetsperiode 2024 t/m 2027 kwam deze raming ook uit op ca. **€ 200 mln per jaar**. Dit lijkt dus een stabiele behoefte aan rijksbijdrage.

4) *Uitbreiding naar volwaardige investerings- en ex-ante impactraming zomer 2024*

De afgelopen maanden is de geactualiseerde investeringsraming aangevuld met een ex-ante impactanalyse. Daarbij is vanuit de benodigde doelen en opgaven gekeken naar de beoogde investeringen. Deze raming komt iets hoger uit, op ca. **€ 225 mln per jaar** voor het rijk in de kabinetsperiode van 2024 t/m 2027.

5) *Confrontatie specifieke NPLV-aanpak met bredere fysieke opgave in NPLV-gebieden*

De box 'Samenloop analyses woningbouw NPLV-gebieden' beschrijft dat de opgave in de woningvoorraad in de NPLV-gebieden breder van aard is dan specifiek via de NPLV-programma's in beeld komt. We leggen deze nu naast elkaar. Van het resttekort voor het NPLV betreft ca. € 1,1 mld het thema wonen, waarvan na aftrek voor de inbreng van corporaties (€ 350 mln) en gemeenten (25% van het restant, ca. € 188 mln) ca. € 563 mln, oftewel € 95 mln per jaar, als opgave voor het rijk is berekend. Als we echter de bredere woningvoorraad-opgave voor het rijk (zie box: "Samenloop analyses woningbouw NPLV-gebieden" in hoofdstuk 3) van € 230 mln per jaar in de gebieden hier naast leggen, dan is het feitelijk bij het rijk voor de woningbouwopgave benodigde bedrag voor de periode 2024 t/m 2027 **€ 135 mln per jaar hoger**. Opgeteld bij de specifieke NPLV-opgave van € 225

mln per jaar komt dit op een totale bekostigingsopgave voor het rijk in de komende kabinetsperiode voor de integrale opgave in de NPLV-gebieden van ca. **€ 360 mln per jaar**.



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com