

Synthese analyse 16 stedelijke vernieuwingsgebieden: totaalbeeld

Interbestuurlijk programma Gebiedsgerichte aanpak Leefbaarheid & Veiligheid

In samenwerking met

DECISIO

ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

*Verwey
Jonker*
Instituut

ECORYS



De Argumentenfabriek

Jochum Deuten
advies & onderzoek



Auteur(s):

Steven Hamming
Anne-Floor Blonk
Damo Holt

Plaats, datum:

Rotterdam, 20 mei 2021

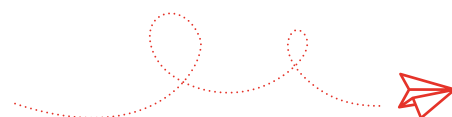
Status:

Definitief

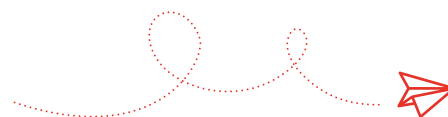
Rebel Strategy & Development bv

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

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Achtergrond, noodzaak	4
2. Resulterende investeringsraming	5
3. Investeringsraming naar thematisch domein	6
4. Benodigde bekostigingsopgave nader geduid	7
5. Verwachte effecten en baten	8
6. Tot slot	11

1. Achtergrond, noodzaak

In 2020 hebben 16 gebieden een ex-ante impactanalyse gemaakt. Deze impactanalyse is ontwikkeld in het kader van het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid & Veiligheid, waar het Rijk in samenwerking met gemeenten het initiatief toe heeft genomen. De impactanalyse is opgesteld onder regie van Rebel, in samenwerking met een selectie onderzoeksbureaus¹. Het programma is gericht op het integraal verbeteren van de leefsituatie van de meest kwetsbare wijken in de steden van ons land, op gebied van bijvoorbeeld onderwijs, welzijn, gezondheid, werk & inkomen, veiligheid, leefomgeving en wonen. De impactanalyse dient om gemeenten en lokale partners (bv. onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen, woningcorporaties, politie, bedrijfsleven) inzicht te bieden in omvang, kosten, effecten en baten. Doel was een effectief programma van maatregelen op te kunnen stellen.

De totale publieke investeringsopgave die volgt uit de analyse vertaalt zich in een beoogde Rijksbijdrage van €1,6 mld voor de komende 4 jaar (€400 mln per jaar). 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.

Nederland kent een groeiende concentratie van kwetsbare huishoudens en schrale woonsituaties in delen van grotere steden. Het Rijk en betrokken gemeenten willen samen met maatschappelijke partners het initiatief nemen om de situatie en de uitgangspositie voor de inwoners structureel te verbeteren.

De urgente ambitie in de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden vraagt om meer dan wat partijen momenteel kunnen doen. Door alle betreffende gebieden is in samenspraak met de lokale partners een eerste analyse en grove, indicatieve raming gemaakt van een noodzakelijke *extra* investeringsimpuls die nodig is om de ambitie voor hun gebied te realiseren. Daarbij is ook gekeken naar de maatschappelijke baten van het bereiken van die ambitie, zodat de kosten van de investeringen kunnen worden afgewogen tegen de baten. In december 2020/januari 2021 is door de 16 gebieden een eerste versie van deze impactmetingen opgesteld. Deze synthese analyse baseert zich op die betreffende metingen.

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

Methodologische toelichting-I

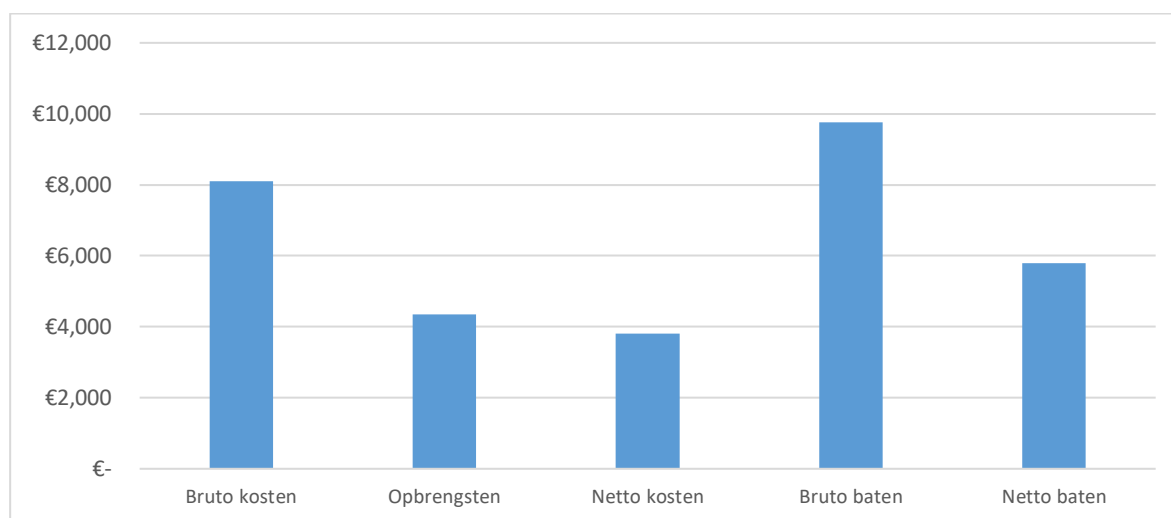
Voorliggende raming is een totalisering van de opgaven per gebied van de ingeschatte extra benodigde maatregelen, kosten en verwachte effecten en baten. De opgaven zijn op vergelijkbare wijze gestructureerd via een ex-ante impact-tool. Een selectie onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureaus heeft de gemeenten begeleid en de tool ingevuld. Hierbij is een combinatie gehanteerd van lokaal maatwerk en landelijke kentallen als basis voor de inschattingen. Veelal is gewerkt met vooralsnog grove indicaties. De maatregelen zijn door de gemeenten ingebracht op basis van een zelf opgestelde probleemanalyse, na toetsing en bespreking met de onafhankelijke bureaus en het Rijk. De analyse hanteert deze inputs als vertrekpunt. De maatregelen gaan uit van een investeringsperiode van 6 jaar en zijn in de tijd gezet (netto contante waarde). Veel maatregelen hebben een structureel effect; dit is (cf. de methodologie van maatschappelijke kosten-baten-analyses) meegenomen tot 2050. De inzichten dienen ter grove indicatie van de opgave.

¹ Argumentenfabriek, Atlas voor Gemeenten, Decisio, Ecorys, Jochum Deuten Advies en het Verwey-Jonker Instituut.

2. Resulterende investeringsraming

De benodigde *extra* impuls -bovenop wat partijen al doen- is geraamd op ca. €8,1 mld, met als uitgangspunt inzet in de komende 6 jaar. De essentie van de verbetering van het gebied is integraal; de bekostigingsopgave betreft verbetering van de kansen en leefsituatie van kwetsbare huishoudens door intensivering van de aanpak in onderwijs, werk, opvoeding, gezondheid, veiligheid, bereikbaarheid, leefomgeving en woningvoorraad.

Figuur 1 Totaal ingeschatte bruto kosten, opbrengsten, netto kosten, bruto baten en netto baten (in mln euro)



De directe financiële opbrengsten bedragen € 4,3 mld. De betrokken marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers) en corporaties staan dan ook aan de lat voor de bijbehorende investeringen. Per saldo resteert een benodigde publieke investering (netto kosten) van ca. €3,8 mld. Over een periode van 6 jaar is dit gemiddeld ca. €631 mln per jaar.

De gezamenlijke investeringen leiden tot een ingeschat totaal van bijna €10 mld² maatschappelijke baten. Ca. €4 mld hiervan is in de vorm van WOZ-waarde die een direct gevolg is van de toevoeging van nieuwbouwwoningen. Hiervoor gecorrigeerd mld (zie box) zijn de (netto) baten ca. €5,8 mld. De (netto) verhouding tussen kosten en baten loopt dan op naar ca. 1,5.

² Raming van maatschappelijke baten is indicatief. Deze heeft niet plaatsgevonden op basis van een volwaardige MKBA-methodiek, waardoor inzichten daarvan kunnen afwijken.

Methodologische toelichting – II

We maken onderscheid naar verschillende soorten baten:

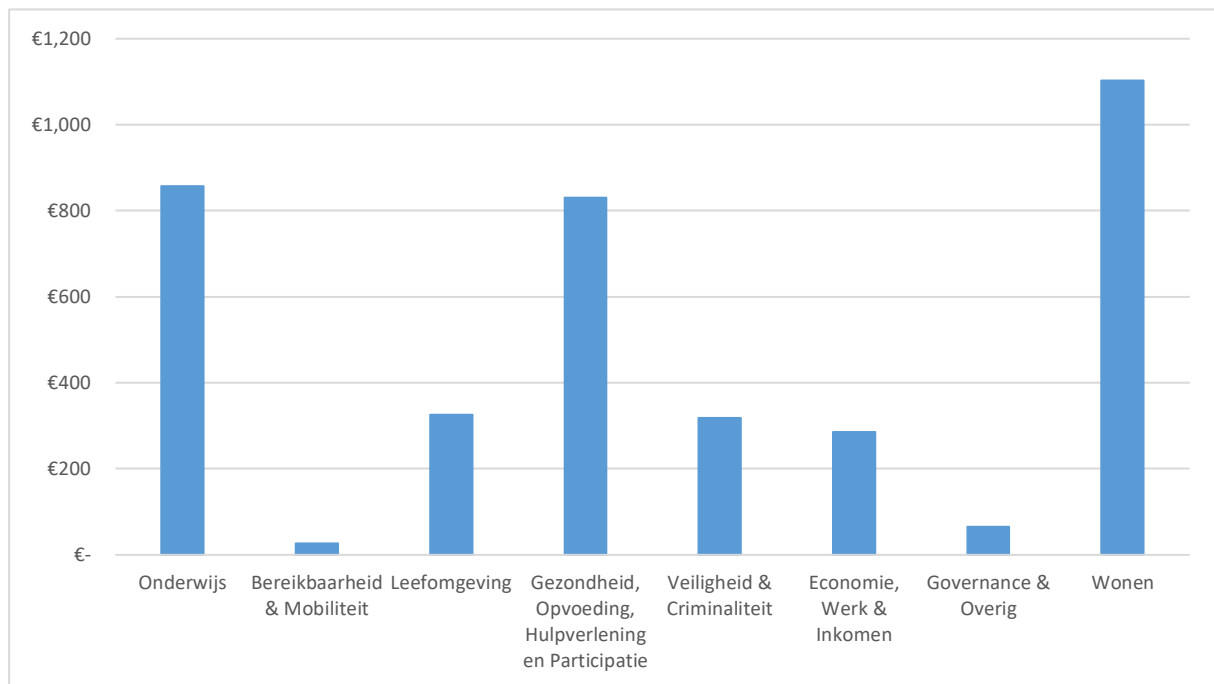
- *Directe financiële inkomsten (opbrengsten). Dat zijn inkomsten die direct voortkomen uit de investering die je doet. Een voorbeeld is de verkoopopbrengst van een herontwikkelde woning.*
- *Baten met een indirect karakter. Dit kan financiële baten betreffen uit inkomsten of besparingen, zoals op uitkeringen, zorgconsumptie. Ook zijn er maatschappelijke baten die niet zozeer leiden tot materiële inkomsten of besparingen (bij 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 ('bruto') geraamde kosten (€9,8 mld) worden eerst verminderd met de directe opbrengsten (€4,3 mld). Dan resteren de netto kosten (€3,8 mld). De totale geraamde ('bruto') baten (à €10 mld) worden geschoond voor de WOZ-waarde die volgt uit de toevoeging van nieuwbouw (ca. €4 mld). 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 (à €5,8 mld).

3. Investeringsraming naar thematisch domein

Onderstaande figuur splitst de resterende publieke investeringsopgave (netto kosten) van €3,8 mld uit naar domein. Een belangrijke post is -naast de onrendabele top van verbetering van de bestaande voorraad- de extra inspanningen in het onderwijs (zoals verlengde lestijden). Ook de benodigde gebundelde extra impuls in het sociaal domein (rond gezondheid, opvoeding, hulpverlening, veelal gericht op de jeugd) is een forse opgave. Voor het domein wonen gaat het om de onrendabele toppen (als gevolg van sloop-nieuwbouw, renovaties, met inbegrip van de bijbehorende verduurzaming) op de ingrepen in de woningvoorraad. Deze onrendabele top komt primair voort uit de sociale sector, maar deels ook uit de particuliere woningvoorraad.

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



De partijen werken naar verwachting met een combinatie van effectieve, bewezen aanpakken met noodzakelijkerwijs experimentele vernieuwingen. Het uitgangspunt voor deze ramingen is dat de beoogde maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Geen of een slechte uitvoering betekent ook geen of minder baten. Investerings in de 'governance' (ca. 64 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'.

De rol van wet- en regelgeving

De gehanteerde aanpak is gericht op het scherp krijgen van de financiële opgave. Maar de financiële vertaling van wat er nodig is in de betreffende gebieden, is maar één kant van de zaak. Het is evengoed denkbaar dat juist ook niet-financiële ingrepen (bv. veranderingen in wet- en regelgeving, beleid) belangrijke effecten teweeg kunnen brengen. Denk bijvoorbeeld aan het verbreden van de Wet Bijzondere Maatregelen grootstedelijke problematiek. Het is te adviseren dit bredere arsenaal aan bijdragen te onderzoeken.

4. Benodigde bekostigingsopgave nader geduid

De totale investeringsraming bedraagt ca. €8,1 mld voor de komende 6 jaar, een pakket met structurele lange termijn-effecten (ingeschat tot 2050). Dit betreft deels private vastgoedinvesteringen, met verkoop- of verhuuropbrengsten, evenals corporatie-investeringen, waar (deels) nieuwe/ extra huurinkomsten tegenover staan. Na aftrek van deze verwachte opbrengsten, geraamd op ca. €4,3 mld, resteert de genoemde opgave van €3,8 mld.

De corporatiesector kan haar deel van de investeringen niet geheel terugverdienen, in verband met de eisen rond betaalbare huisvesting voor haar kwetsbare doelgroepen. De totale onrendabele top die is gemoed met investeringen (renovatie, sloop/nieuwbouw, toevoeging) in sociale huurwoningen

bedraagt naar schatting ruim €1 mld (als onderdeel van de €3,8 mld). Corporaties zijn er op zich aan gewend om te gaan met een onrendabele top, maar de hier opgenomen extra investeringsimpuls gaat ver 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. Hier is vooralsnog aangenomen dat ca. de helft van de onrendabele top op ingrijpen in de sociale woningvoorraad (ca. €0,5 mld) beredeneerd zou kunnen horen bij realisatie van de kerntaken door de corporaties.

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. €3,3 mld. Dit dient als bekostiging van de extra inspanningen in o.a. onderwijs, werk & inkomen, opvoeding, 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 €3,3 mld gemiddeld 75% van de kosten zou dragen. Dat betekent een Rijksopgave van ca. €2,5 mld. Als vervolgens de 6 jaars-periode wordt omgerekend naar een kabinetsperiode van 4 jaar, dan komt de raming voor de benodigde Rijksinvesteringen uit op ca. €1,6 mld. Dit is ca. €400 mln per jaar.

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.

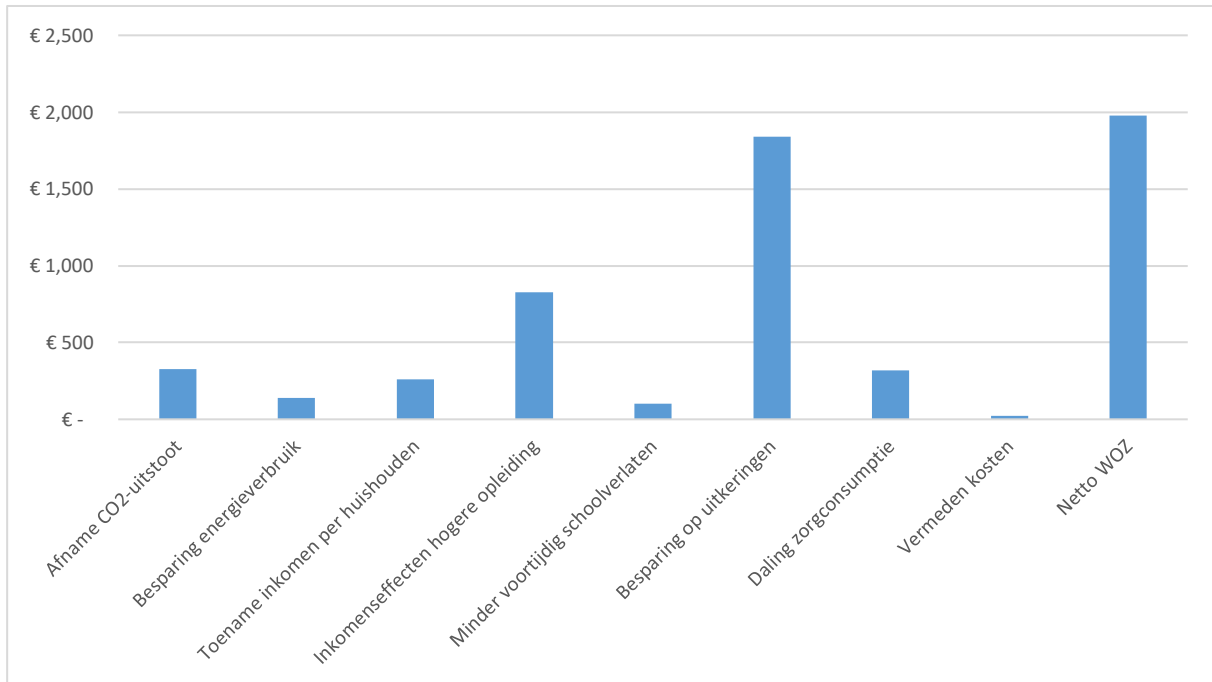
Over de periode tot 2050 leidt de geraamde extra investeringsimpuls naar verwachting tot een breed scala aan maatschappelijke verbeteringen in de 16 gebieden van in totaal ca.€ 5,8 mld:

- Toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen met bijna €1,1 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. 6,5%³;
- Vermindering van de uitkeringslast met ca. €1,8 mld; een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden met bijna 10% (op momenteel ca. 150.000 uitkeringsgerechtigden);
- Daling van de zorgconsumptie (bv. WMO, jeugdzorg, medisch) met €0,4 mld; een daling door de jaren heen ten opzichte van de huidige totale zorgconsumptie met een kleine 6%;
- Stijging van ca. €2 mld van de woningwaarde (WOZ-waarde) van de bestaande voorraad; dit is een stijging van de totale huidige woningwaarde van ca. 2,5%. Inclusief toevoeging van WOZ-waarde door nieuwbouw is deze stijging bruto in ruim €6 mld, oftewel ca. 8%;

³ Een geschat totaal van 13.500 leerlingen zal tot 2050 naar verwachting doorstromen naar een hoger opleidingsniveau (van vmbo naar havo, vwo i.p.v. havo): per jaar ca. 1 op 100 van het aantal leerlingen in het basisonderwijs in de gebieden. NB de maatregelen zullen met name gericht zijn op de behoeftige doelgroep, die beduidend kleiner is dan het totaal aan leerlingen. Het effect op de doelgroep is groter. Ook worden ca. 1.600 minder voortijdig schoolverlaters verwacht tot 2050; op jaarbasis ca. 1 op de 50 van het totaal per jaar.

- Minder kosten van CO2-uitstoot met €316 mln, besparing op energielasten van €134 mln.

Figuur 3 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 voortijdig schooluitval en minder criminaliteit leidt tot minder kosten voor hulpverlening respectievelijk in de justitiële keten. Minder direct dan de verkoopopbrengst van een nieuwbouwwoning, maar wel relevante baten voor de schatkist van Rijk en gemeente. Bij de gehanteerde aannamen bedragen de indirecte financiële en totale gemonetariseerde baten ca. €5,8 mld. Ook ontstaat een baat van ca. €4 mld uit toevoeging van WOZ-waarde door nieuwbouw.

Het uitblijven van een geïntensiverde integrale aanpak leidt naar verwachting tot een beduidend verslechterde situatie. De autonome bevolkingsgroei zal leiden tot een daaruitvolgende instroom van sociaal-economisch zwakkeren in kwetsbare gebieden met geconcentreerde sociale voorraad, wat per saldo de concentratie en cumulatie van problemen voedt. Met andere woorden: als we niks doen, dan zal de achterstandspositie van de 16 gebieden en de mensen die in deze gebieden wonen naar verwachting verder verslechteren.

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, waaronder de MKBA van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De concrete vertaling naar baten is gedaan aan de hand van de ex-ante impact-tool, met toets en begeleiding van de betrokken onderzoeken 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 16 gebieden partijen extra inzet leveren op een noodzakelijkerwijs breed terrein. Zoals meer lesuren 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, schuldhelpverlening en ondersteuning van multi-probleemgezinnen. 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).

Nader inzoomend op een beeld van de te kwantificeren effecten toont dat op gebied van de fysieke investeringen fors wordt ingegrepen. In de beoogde investeringsperiode van ca. 6 jaar worden via een extra investeringsimpuls op basis van de opgegeven inschattingen ruim 26.600 woningen gerenoveerd (waarvan ca. 53 % sociaal en 47% particuliere voorraad), ca. 7.250 sloop-nieuwbouw-ingrepen (77% sociaal, 23% particulier) en worden ca. 14.200 nieuwbouw-woningen toegevoegd (ca. 39% sociaal, 61% particulier). In totaal betekent dit naar verwachting ca. 48.000 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. 450.000 woningen (ca. 90% van de totale woningvoorraad in de 16 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 opvoeding en hulpverlening hebben hier effect op. De investeringen hebben doorgaans meerdere effecten en baten en dat effect kan verschillen per baat. 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 sociaal-economische positie van kwetsbare huishoudens. Andersom is fysieke kwaliteit en goede samenstelling van de woningvoorraad in een stedelijk vernieuwingsgebied een pijler voor perspectief op een eerlijke start en kans op ontwikkeling.

6. 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 16 stedelijke vernieuwingsgebieden is te legitimeren op basis van het gegeven dat de te verwachten maatschappelijke baten de geraamde benodigde publieke investeringen overtreffen. Elke publiek geïnvesteerde euro leidt bij de door ons gehanteerde aannamen 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 €3,8 mld over een periode van 6 jaar leiden tot een totaal aan gemonetariseerde maatschappelijke netto baten (tot 2050) van ca. €5,8 mld. De belangrijkste component van de netto-baten betreft een te verwachten besparing op uitkeringen van naar verwachting ruim €1,8 mld in de periode tot 2050.
2. De veronderstelde aanpak heeft naar verwachting een relevante reikwijdte en impact op de situatie in de stedelijke vernieuwingsgebieden danwel specifieke probleemsituaties en doelgroepen daarbinnen. Verwachte effecten zijn primair een substantieel verbeterde woningvoorraad en woonkwaliteit in de gebieden, een verbeterde veiligheid-situatie, meer zelfredzaamheid van huishoudens in kwetsbare situaties, beter opgeleide en kansrijker leerlingen, een daling van de zorgconsumptie en niet in het minst een vermindering van uitkeringsgerechtigden cq. doorstroom naar (betere) banen. De integrale aanpak zal de betreffende inwoners een verbeterde uitgangspositie bieden.



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

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com