

Slagkracht in de wijk

Longread: Financiële strategie voor de wijkaanpak



WijkWijzer

Platform voor leefbare
en veilige wijken

Vooraf

In september 2022 verscheen de publicatie 'Slagkracht in de wijk'. Dit door Platform31 en het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelde praktijkboek bundelt de belangrijkste lessen en inzichten uit wetenschap en praktijk en vertaalt deze in concrete tips, checklists en praktijkvoorbeelden. Niet om voor te schrijven 'hoe het moet', maar om inspiratie en praktische ondersteuning te bieden bij het opzetten van een integrale wijkaanpak. In deze eerste editie van het praktijkboek staat de opstartfase centraal, omdat dit het stadium is waarin de meeste wijkaanpakken momenteel verkeren. De verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare wijken in onze steden blijft echter volop in beweging. Omdat we in de praktijk moeten leren wat écht werkt om bewoners perspectief te bieden op een betere toekomst, gaat het denken en het doen de komende jaren door. Het kennisplatform WijkWijzer blijft de uitvoeringspraktijk daarom op de voet volgen. Eind 2023 verschijnt een nieuwe editie van het praktijkboek.

In oktober 2022 is een expertsessie georganiseerd over financiering van de wijkaanpak, met vertegenwoordigers uit verschillende focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en financiële deskundigen. Deze longread biedt een inkijk in de belangrijkste lessen en inzichten voor het opzetten van een financiële strategie voor een integrale gebiedsgerichte aanpak. Deze longread geeft een nadere uitwerking van paragraaf 5.4 ('Zicht op sturing en financiering') uit het praktijkboek en sluit aan bij hoofdstuk 6 ('Van ontwerp naar uitvoering'). Deze tekst zal later dit jaar worden opgenomen de nieuwe editie van het praktijkboek.

Inhoud:

1. Er is al veel geld, niet altijd geprioriteerd, extra geld helpt 4
2. Op de verschillende terreinen gelden verschillende spelregels 6
3. Er zijn veel rijksbudgetten 10
4. Opbrengsten van de wijkaanpak 12
5. Naar een integrale financiering 14

Inleiding

Omdat een integrale wijkaanpak vaak vele jaren beslaat, stuit je al snel op financiële belemmeringen of op regels die niet zover vooruitkijken. Bovendien brengt de breedte van de aanpak een breed palet aan subsidies, betrokken partijen en spelregels met zich mee. Hoe ga je daarmee om? En hoe realiseer je perspectief op langjarige uitvoering?

Zekerheid over de bekostiging van maatregelen betekent niet alleen dat er kan worden gestart. Het kan ook helpen voorkomen dat er elke zoveel jaar weer gebedeld moet worden om succesvolle projecten te continueren of het project opnieuw moet worden opgestart omdat subsidieregels zijn veranderd. De werkwijze van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid helpt daarbij. Er is dan vaak een bouwwerk van onderlinge afspraken dat partners impliciet verplicht om structureel te blijven investeren. En als dat even niet lukt, is er een vangnet van andere partners die dat wel kunnen.

Voor een wijkaanpak is het van groot belang dat er verschillende soorten middelen zijn. Het kan gaan om geld voor quick wins, voor de organisatie, prioritering in lopende budgetten, de besteding van extra gelden en het omzetten van curatieve middelen naar preventieve middelen. Daarbij helpt het om gebruik te kunnen maken van de middelen die al beschikbaar zijn. Het zorgen voor extra middelen is nog een bijkomende tak van sport. Het zal vaak zo zijn dat er niet direct voor alle maatregelen voor een lange periode, laat staan voor 20 jaar, voldoende geld is. Daarom is een adaptieve en wendbare strategie nodig die meebeweegt met de middelen die er wel zijn en die zijn basis vindt in de commitment van partners.

In het vervolg van dit artikel komen vaak woorden als *bekostigen*, *dekken*, *investeren* en *financieren* langs. Ze betekenen niet allemaal hetzelfde. Het verschil is uit te leggen aan de hand van het kopen van een huis, dat is een *investering*, welke wordt *gefinancierd* door middel van een hypotheek, die wordt *bekostigd* (of *afgedekt*) door maandelijks rente en aflossing te betalen op basis van het inkomen en spaargelden.



1 Er is al veel geld, niet altijd geprioriteerd, extra geld helpt

Bij de financieringsstrategie is er onderscheid te maken in (1) reguliere budgetten van de overheid en partners (zowel lokaal als landelijk) en (2) additionele middelen op korte en langere termijn inclusief cofinanciering en organisatiekosten.

Er lopen al veel geldstromen naar deze wijken. Bij het Rijk, de gemeente, woningcorporaties, zorgpartijen enzovoort zijn in de lopende begroting veel middelen aan te wijzen die naar de betreffende wijk toevloeien. Denk aan bijstandsuitkeringen, het begeleiden van werkzoekenden naar werk, leefbaarheidsmaatregelen, de exploitatie van (gemeentelijk) vastgoed, gezondheidszorg, extra leraren voor de klas, verduurzaming van (sociale huur) woningen of inzet van de politie.

Een standaard strategie bij de wijkaanpak is om te kijken naar additionele middelen. Bij het regeerakkoord, in de begroting van de ministeries, bij de gemeentelijke coalitieonderhandelingen en de daarna volgende begrotingsbesprekingen gaat het vaak over het verdelen van het extra geld. Dit extra geld kan net even dat extra geld zijn dat nodig is om de ambities waar te maken. Het risico is dat het eenmalig is of beschikbaar is voor een paar jaar en daarmee de zo verguisde projectencarrousel in stand houdt. Vandaar dat het ook belangrijk is om te kijken naar de structurele middelen en hoe daarin gebiedsgericht te prioriteren.

Prioriteer naar gebied, maak het verschil

Lang niet alle (overheids)middelen zijn gebiedsgericht geprioriteerd – denk aan bijstandsuitkeringen of zorgkosten. Veel budgetten zijn georiënteerd op individu en niet zozeer op het gebied. Dit wil overigens niet zeggen dat er niet veel geld naar deze gebieden toe gaat. Dit is lang niet altijd in beeld. Als dat wel zo is, geeft het een positieve impuls om te investeren in preventie.

Iets anders is dat de prioritering sectoraal gebeurt. Denk aan het onderwijsachterstandsbeleid waar de achterstandsscore van de leerlingen leidt tot extra budget voor een school. Dat ook jeugdcriminaliteit, een structurele instroom van kinderen van statushouders of gezondheidsproblemen impact hebben op de kansrijkheid van de kinderen speelt daarbij geen of een beperkte rol. Bij de wijkgerichte aanpak is de aanleiding dat er sprake is van een cumulatie van problemen. Dat pleit voor een bredere scope bij een gebiedsgerichte prioritering van budgetten.

Een eerste stap is al om in beeld brengen hoeveel overheidsuitgaven er naar de verschillende gebieden gaan. Dit beeld kan de urgentie van preventie benadrukken. Het kan ook zijn dat het blootlegt dat de uitgaven eigenlijk op de verkeerde plek terecht komen. In Zaanstad waren de budgetten op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) eerst verdeeld op basis van aanvragen. Dat betekende dat het meeste geld ging naar de betere buurten met assertieve burgers met een duurdere zorgvraag. Nu is het Wmo-budget verdeeld naar buurten op basis van achterstandsscores. In Amsterdam is bij veel structurele budgetten tegen het licht gehouden of de verdeling recht deed aan de omvang van de problematiek in de stadsdelen. Vervolgens zijn vanuit het principe 'ongelijk investeren voor gelijke kansen' budgetten opnieuw verdeeld over de stadsdelen.

Maak partners mede-eigenaar van een gebiedsgerichte prioritering

Bij de besteding van overheidsmiddelen is het goed mogelijk dat de afwegingen waar en hoe wordt geïnvesteerd ligt bij bijvoorbeeld de onderwijsbesturen, de woningcorporaties, de gezondheidsorganisaties of de politie. Ook de financiële afwegingen van bewoners of ondernemers zijn relevant. Voor een langjarige aanpak zijn dit niet te onderschatten mechanismen. Door al deze partijen ook te bewegen om hun prioriteiten te verleggen, zal de aanpak succesvoller zijn als deze partijen worden benaderd als partners en zij een gebiedsgerichte prioritering onderschrijven.

Zet extra of tijdelijke middelen in om een extra impuls te geven of een beweging in gang te zetten

Bij de coalitieonderhandelingen voor een nieuw college of kabinet wordt extra geld uitgetrokken voor een wijk of op inhoudelijk speerpunten als sportbegeleiders of schoollunches. Deze extra of tijdelijke middelen zijn ideaal om experimenteren of nieuwe programma's op te zetten of nieuwe beleidsprioriteiten zoals een integrale wijkaanpak van de kant te duwen of te accentueren. Met relatief kleine, tijdelijke bijdragen zijn quick wins te realiseren die helpen bij het herwinnen van vertrouwen van bewoners. Ze kunnen ook behulpzaam zijn om tekorten op businesscases te dekken (lees: om structureel terugkerende bekostigingsvraagstukken eenmalig af te dekken). Daarbij zal ook geld opzijgezet moeten worden om in te zetten als bekostiging van de gemeentelijke bijdrage. Overigens met het gevaar dat ze wel worden gereserveerd, maar niet worden benut omdat subsidieaanvragen niet worden gehonoreerd. Het helpt dan dat dergelijke budgetten ook voor andere onderdelen van de wijkaanpak kunnen worden ingezet.

Bij de regiodeal ZaanIJ is voor een nieuw te bouwen multifunctioneel wijkcentrum de onrendabele top op de toekomstige exploitatie afgedekt door een bijdrage ineens. Dat voorkomt dat de bekostiging van exploitatie jaarlijks een terugkerend vraagstuk wordt.

Organisatiekosten zijn niet incidenteel

Het vrijmaken van geld voor het aanstellen van een programmamanager of een programmaorganisatie gebeurt vaak via inzet van eenmalige middelen. Dat is eigenlijk vreemd, omdat de wijkaanpak een langjarige aanpak vraagt. Het leidt ertoe dat als de middelen op zijn, niet alleen de organisatie, maar de gehele aanpak onderwerp van belangenafwegingen wordt. Het is aan te bevelen om de kosten van een programmaorganisatie, inclusief een structureel budget voor strategie- en kennisontwikkeling, te ramen en dekken

als reguliere kosten. Dit past bij een langjarige aanpak. Iets anders is als het gaat om projectkosten. Deze zullen per projectvoorstel moeten worden geraamd. Daarbij is het aan te bevelen om in de projectkosten een percentage op te nemen voor communicatie- en participatiekosten. Op deze onderdelen ademt de inzet mee met de intensiteit van de aanpak.

Conclusie en aan de slag

Breng in beeld welke geldstromen en capaciteit er naar een gebied toevloeien – zowel vanuit de overheid als vanuit de partners – en maak afspraken over een gebiedsgerichte prioritering en zet additioneel geld in op de punten waar dat net even een impuls geeft of een probleem oplost. Als de wijkaanpak een lange adem vereist, betekent dat ook dat de financiering grotendeels structureel moet zijn. Alle bij de aanpak betrokken domeinen en partners moeten daar een bijdrage aan leveren in geld of met de inzet van capaciteit.

2 Op de verschillende terreinen gelden verschillende spelregels

Op de verschillende domeinen van de wijkaanpak gelden andere spelregels. Zowel binnen de overheid als bij de partners.

Wonen

Vaak is onderdeel van de wijkaanpak de sloop van corporatiewoningen en de nieuwbouw van koop- en huurwoningen. Heel waarschijnlijk, en vaak ook wenselijk, ligt onder deze aanpak een grond- of gebiedsexploitatie die een langjarige ontwikkeling mogelijk maakt. Daarbij zijn de gemeente en de corporatie gehouden aan de eigen boekhoudkundige regels. Goed nieuws is dat de corporaties door de afschaffing van de verhuurdersheffing weer extra financiële ruimte hebben.

Beschouw participatie tot en met huurgewenning als normale kosten van sloop/nieuwbouw en renovatie/transformatie

In een vastgoed-, grond- of gebiedsexploitatie zijn de kosten en opbrengsten voor de fysieke transformatie opgenomen. Wat nog wel eens ontbreekt zijn de kosten en dekking voor de onderwerpen waar de meeste discussie over is: denk aan kosten voor communicatie, participatie, verhuiskosten, huurgewenning, parkeeroplossingen, duurzaamheid, herinrichting van de openbare ruimte en andere programma's dan woningbouw zoals ontmoetingsruimten en bedrijfsplinten. Het is zeer verstandig dit wel te doen.

Neem bedrijfsruimtes in de gebiedsexploitatie op tegen kostprijs

De toekomst van de wijk kan gebaat zijn bij het toevoegen van werkruimte. Dit vergroot de kans op kruisbestuivingen van initiatieven en verkleint de afstand tot werk. Het realiseren van nieuwe bedrijfsruimtes of het exploiteren van de staande bedrijfsruimtes voor startende bedrijven gaat vaak gepaard met ingewikkelde discussies over de hoogte van de huurprijs. Daarbij is de referentie vaak de goed draaiende supermarkt of in het

ergste geval het huurcontract gebaseerd op een witwasoperatie. Er kan in gesprekken met de ontwikkelaar, de beheerder van gemeentelijk vastgoed of een woningcorporatie uitstekend worden beargumenteerd dat de marktwaarde van een broedplaats is wat in de wereld van broedplaatsen een gangbare huur is, zo ongeveer rond de 25 euro per vierkante meter. Dit gesprek zal succesvoller zijn door dit te verbinden aan het belang van het behoud of het toevoegen van werkgelegenheid, en door nadere (beperkende) eisen te stellen aan het gebruik – of in het huurcontract, of in de bestemming.

In Rotterdam is een structurele winkelstraataanpak ingezet op de Beijerlandse laan. De aanpak bestaat onder andere uit winkelstraatmanagement, het opkopen van fout vastgoed en het weer uitgeven aan startende bedrijfjes. Zo is een doorbraak bereikt op wat ooit een chique winkelstraat was die was afgegleeden en waar veel criminele activiteiten plaatsvonden. Nu vindt er een veelheid aan activiteiten plaats in de winkelplint en is het kernwinkelgebied verkleind.

Doorbreek de discussie over de inbrengwaarde

In de gebiedsexploitatie is de inbrengwaarde van het corporatievastgoed al decennia lang een discussiepunt. De afgelopen jaren hebben de corporaties hun bezit moeten herwaarderen tegen de marktwaarde in verhuurde staat. Dat heeft geleid tot grote opwaarderingen van de balansposities. Ze hebben hierdoor meer kunnen lenen. Het kan echter ook leiden tot ingewikkelde discussies over hogere inbrengwaardes bij sloop/nieuwbouw. Het advies is om bij een nieuwbouwproject de vergoeding voor de in te brengen gemeentelijke grond en het corporatievastgoed te bepalen aan de hand van de opbrengst van het project.

Bij de voorgenomen sloop van de zogenaamde Spaghettiflat in Poelenburg ontstond een patstelling in het project. De gemeente Zaanstad had als beleid dat de openbare ruimte tussen de flats moest worden ingebracht tegen marktwaarde voor woningbouw. Voor de woningcorporatie Rochdale betekende sloop het afboeken van de marktwaarde in verhuurde staat, de zogenaamde desinvestering. Zo begon het project met een tekort van meer dan 10 miljoen euro. Deze patstelling is doorbroken door af te spreken dat de waarde wordt bepaald door de opbrengst uit een te organiseren tender. Bij de tender werd een verdeling afgesproken gebaseerd op de boekwaarde van het complex en de grondwaarde van openbaar groen.

Programmeer in de meerjarenbegroting ook de renovatie en meer dan 100%

Naast sloop en nieuwbouw is de renovatie van de sociale huurwoningen een omvangrijke investering. Vaak wordt deze investeringsstroom niet zo gemonitord als bij sloop en nieuwbouw. Dit terwijl voor veel bewoners de voortgang van de renovatie zeer belangrijk is, denk aan de impact die het kan hebben op hun energierekening of het comfort. Een financieel aandachtspunt is om te overprogrammeren op dit onderdeel en dat financieel te corrigeren voor planuitval. Dan wordt het bij beperkte financiële mogelijkheden niet onmogelijk om te werken aan een groot programma; er wordt dan rekening gehouden met de ervaring dat om verschillende redenen een deel van de plannen uitvallen.

Veiligheid

Het financiële vraagstuk is vooral een van de prioriteitsstellingen bij politie en Openbaar Ministerie. Gemeentelijke bijdragen beperken zich vooral tot inzet op de preventieve maatregelen plus de inzet van handhaving en

ondermijning. De gemeente Zaanstad bespreekt de prioritering in dit handhavingplan jaarlijks met de gemeenteraad, waardoor prioritering naar specifieke wijken ook kan worden afgesproken.

Vraag de politie en het Openbaar Ministerie niet om geld, maar om inzet van capaciteit

Bij de prioriteitsstelling van politie en Openbaar Ministerie wedijveren de veiligheidsissues in de wijk met andere grote vraagstukken. Het is weinig productief om met deze partijen discussies te voeren over budgetten. Effectiever is het om gesprekken te voeren over de inzet van capaciteit of partijen te committeren aan het halen van bepaalde doelen.

Onderwijs

In het onderwijs liggen de budgetten voornamelijk bij schoolbesturen als het gaat om het geven van onderwijs. In het onderwijs is de standaard dat geld wordt ingezet op de behoeften van het individu. Een gebiedsgerichte prioritering is een uitzondering. Voor het nieuw bouwen en voor renovatie van schoolgebouwen krijgt de gemeente geld van het Rijk. Deze budgetten zijn vaak niet kostendekkend en vragen nog om een extra gemeentelijke bijdrage. Overigens is geld niet een doorslaggevende belemmering. Dat is veel meer het personeelstekort, zelfs voor het maken van plannen.

Ondersteun extra onderwijsactiviteiten in verband met de zware belasting van de staande organisatie

Onderwijsachterstandbeleid, verlengde schooldag, preventie met gezag, gezonde schoolmaaltijden: allemaal voorbeelden van interventies die zijn bedoeld om de problematiek op zwakke scholen op te vangen. Het kan zomaar betekenen dat de begroting en de daarmee samenhangende capaciteit van de school verdubbelt en daarmee een onredelijk groot beroep doet op de inzet van de schooldirecteur. In Rotterdam is dit onderkend en worden scholen juist op het organiseren van extra maatregelen ondersteund, zowel in de coördinatie als in de uitvoering. Zo worden activiteiten

op het gebied van cultuur in het kader van de verlengde schooldag gecoördineerd en uitgevoerd door partijen uit de cultuursector in overleg met de scholen.

Gezondheidszorg

Interessant zijn de geldstromen op het gebied van gezondheidszorg. Vaak wordt onderschat om hoeveel geld dit gaat. De gemeente neemt via de Wmo een groot deel van deze geldstroom voor haar rekening. In Leeuwarden is uitgerekend dat van de 200 miljoen euro aan jaarlijkse zorgkosten voor Leeuwarden Oost er 84 miljoen euro via de gemeente wordt verstrekt.

Preventie in de gezondheidszorg loont, de goede voorbeelden bewijzen dat

Bekend is dat preventie loont, maar dat er allerlei mechanismen zijn die het investeren in preventie tegenwerken. Zo vallen lagere kosten die het gevolg zijn van preventie niet automatisch toe aan de investerende verzekeraar. En als de kosten al dalen, dan horen de verzekeraars daarna de premies te verlagen. Toch zijn er voorbeelden in bijvoorbeeld Delft en Heerlen, waar respectievelijk de verzekeraars DSW en CZ wel investeren in preventie. Aanknopingspunten in deze voorbeelden zijn dat de meerkosten in het betreffende gebied evident zo veel hoger zijn dat ondanks alle mechanismes preventie toch loont (en natuurlijk ook maatschappelijk urgent is). Wat helpt is dat de betreffende verzekeraar de dominante partij is in de regio.

Werk

Ten slotte is het goed om stil te staan bij de bekostiging van het weer aan het werk krijgen van werkzoekenden of het stimuleren van werkgelegenheid. De budgetten zijn vaak persoonsgericht en niet gebiedsgericht. Daarbij is geld niet het eerste probleem bij de begeleiding van werkzoekenden. Gemeenten of het UWV krijgen hiervoor middelen. Als het gaat om het creëren van werkgelegenheid is het anders. Er is dan vaak weinig geld

beschikbaar en er zal snel worden beargumenteerd dat het effectiever is om het beschikbare geld in te zetten in een zakendistrict of voor het acquireren van grote bedrijven. Effectiever dan voor het stimuleren van de wijk-economie.

Maak werk met werk

De grote investeringen in de wijken, in leefbaarheid, onderhoud, sloop/nieuwbouw, in de woonomgeving, de vraag naar zorg, et cetera bieden kansen om bewoners in de wijk te helpen aan een opleiding en werk en geven aanknopingspunten voor nieuwe samenwerkingen.

Vanuit de gemeente en het UWV zijn er reguliere budgetten voor re-integratie. Ook sectoren en werkgevers hebben financiële mogelijkheden, zoals het bekostigen van onderwijs. Daarnaast bieden brancheopleidersberoepsopleidingen op verschillende niveaus. Al met al zijn er dus budgetten beschikbaar om inwoners te ondersteunen op weg naar een opleiding en baan, al geldt wel dat er voor de budgetten en doelgroepen verschillende spelregels en routes zijn. De kunst is dit samen te brengen in een gebiedsgerichte aanpak.

Als er nog geen gebiedsgerichte werkwijze is, geeft het meer gebiedsgericht richten van de reguliere dienstverlening – meer naar de inwoners in de wijken toe – bijvoorbeeld al een begin. En er ontstaan nieuwe kansen. Een voorbeeld daarvan is de beweging waar in de regionale mobiliteitscentra (RMT's) mee wordt geoefend door alle arbeidsmarktpartners samen, gericht op het bundelen en ontschotten van de ondersteuning van inwoners die werk of omscholing zoeken. Die beweging verdient ook in de wijkaanpak navolging.

In Den Haag Zuidwest is een coalitie gesloten tussen de drie corporaties, het beroepsonderwijs en de gemeente. De aanpak is erop gericht investeringen in de leefbaarheid en de grote opgaven hand in hand te laten gaan met voor de bedrijven kans op personeel, en voor de inwoners (vaak zonder vooropleiding) perspectief op een leertraject en een baan als (assistent) vakman/-vrouw. De corporaties en gemeente gebruiken hierbij hun inkooprelatie naar de bouwondernemingen en aannemers (SROI gericht op duurzame impact). Gemeente, UWV en wijkorganisaties werven en enthousiasmeren inwoners en bereiden hen voor. De bedrijven realiseren leer- en instapbanen op een passend niveau en het ROC en opleiders ontwikkelen modules die bij de banen passen. Het begint met pilots en stap voor stap wordt er opgeschaald. Het beoogde resultaat van de meerjarige samenwerking is een duurzame en innovatieve infrastructuur voor leren en werken in het gebied voor alle inwoners.

Conclusie en aan de slag

In het algemeen is het beeld dat er op verschillende onderdelen veel geld beschikbaar is en dat wetten en regels soms belemmeringen opwerpen, maar dat er – door vanuit de bedoeling met partners in gesprek te zijn – er veel meer kan worden gedaan dan op het eerste gezicht mogelijk lijkt.



3 Er zijn veel rijksbudgetten

In het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de nevenstaande tabel opgenomen met allerlei geldstromen die kunnen worden ingezet bij de doelstellingen van de wijkaanpak.

In de tabel zijn nog niet eens opgenomen de 3,35 miljard euro voor het Nationaal Isolatieprogramma, 3,4 miljard euro voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, 20 miljard euro in het Nationaal Groeifonds, 100 miljoen euro voor de impulsaanpak winkelgebieden en het mobiliteitsfonds van miljarden per jaar.

Daarbij geldt dat wat het ministerie van BZK in beeld heeft gebracht extra middelen zijn, naast de reguliere budgetten. Het voert te ver om hier alle onderliggende doelen en regelingen te beschrijven. De kern is dat er de komende jaren bij verschillende departementen vele miljarden euro's beschikbaar zijn die de doelen van de wijkaanpak ondersteunen. Vaak worden de budgetten niet gebiedsgericht ingezet. Vanuit de Tweede Kamer is via een motie wel opgeroepen de gelden voor de kwetsbare wijken veel meer te bundelen.

Maak een plan en zoek daar geld bij

Om te beginnen is het hebben van een gebiedsplan een goed kader om geldstromen te richten en aan te trekken. Als subsidies in beeld komen, is een gebiedsplan een goed begin, maar dat vraagt wel om uitwerking op het thema van de subsidie. De ervaring is dat wanneer de subsidieregeling bekend is, het al snel te laat is om op dat onderwerp dan nog een plan te maken. Dan lukt het al helemaal niet meer om een voorstel uit te werken samen met partners.

Uitgaven in miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	structureel
VRO						
Woningbouwimpuls (10 x 100 mln)	100	100	100	100		
Volkshuisvestingsfonds (4 x 150 mln)	150	150	150	150		
BZK						
Regiodeals	50	250	300	300		
EZK/Klimaat						
Nationaal isolatieprogramma	180	360	562			
Verduurzaming maatschappelijk vastgoed	100	330	464			
VWS						
Stimuleren van wooncombinaties	10	20	30	40	50	
Woon-zorgcombinaties	37,5	75	87,5	100		
Dak- en thuislozen	65	65	65	65	65	65
Preventieakkoord	60	60	60	60		
Stimuleren sport en bewegen	25	25	25	25	25	25
Kansrijke start	10	23	23	23	23	23
OCW						
Versterken onderwijskwaliteit	500	600	1.000	1.000	1.000	1.000
Kansengelijkheid	200	300	900	1.000	1.000	1.000
Investeren in goede leraren en schoolleiders	800	800	800	800	800	800
SZW						
Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden		12	4	4		0
Verhoging leeftijd kostendelersnorm		64	64	65	66	74
JenV						
Preventie met gezag	59,7	137,8	149,3	143	143	143

Reserveer genoeg geld voor de cofinanciering

Niet bij alle rijksregelingen, maar bij de meeste wordt van de gemeente ook een deel van de dekking van de kosten gevraagd. Door de begrotingsregels in de gemeente is dat geld vaak niet één, twee, drie te organiseren. Het verdient aanbeveling om dat geld al eerder opzij te zetten. Het risico dat het geld vrijvalt wanneer een subsidieaanvraag niet wordt gehonoreerd, kan worden opgevangen door het geld breder te bestemmen als onderdeel van een langjarige programmabegroting.

Organiseer de ondersteuning

De subsidieregelingen zitten soms zo in elkaar dat alleen onrendabele investeringen of enkel de fysieke investeringen worden gedekt. Juist in de wijkaanpak is goede participatie en communicatie of inzet van verschillende vormen van ondersteuning cruciaal. Het is dan ook verstandig om bij een subsidieaanvraag rekening te houden met extra kosten die nodig zijn om het plan tot uitvoering te brengen.

Er zijn ook budgetten waar tekorten relevant zijn in prioritering

Niet voor alle onderdelen van een integrale wijkaanpak is er voldoende geld. Denk aan de middelen voor de jeugdzorg. Daar kan niet aan voorbijgegaan worden bij de gebiedsgerichte prioritering van middelen. In de lokale democratie zal ook de zorg voor bijvoorbeeld jongeren in andere wijken niet iets zijn waar vanuit de urgentie van de wijkaanpak aan voorbij gegaan kan worden. De politie moet prioriteiten stellen tussen bijvoorbeeld wijkagenten en beveiliging van personen. Niet alles kan. Bij een integrale wijkaanpak kan worden gekeken of er via andere wegen toch extra inzet mogelijk is. En op bepaalde onderdelen agendeert het een vraag aan het Rijk om extra geld in te zetten.

Conclusie en aan de slag

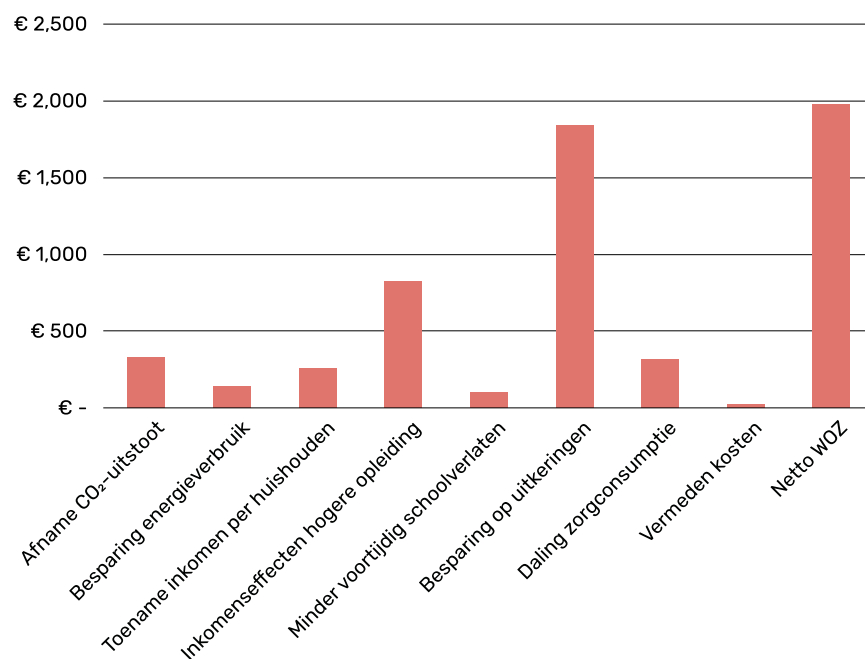
In de geschiedenis van de wijkaanpak is het lang geleden dat er zoveel geld beschikbaar is geweest. De uitdaging is om het geld naar de wijken toe te geleiden, te zorgen dat er plannen zijn, dat er capaciteit is om de plannen uit te voeren en dat de financieringsvoorwaarden de gewenste continuïteit ondersteunen.

4 Opbrengsten van de wijkaanpak

Wat is belangrijk om te weten?

Voorafgaand aan de kabinetsformatie is door Rebel en anderen ('Synthese analyse 16 stedelijke vernieuwingsgebieden: totaalbeeld', 20 mei 2021) een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke opbrengsten van de plannen van de – toen nog – 16 kwetsbare wijken. Zie ook de afgebeelde grafiek en tabel.

Verwachte netto baten naar domein (in mln euro)



Voor de aanpak van deze 16 gebieden is een 'netto' publieke investering nodig van 3,8 miljard euro over een periode van 6 jaar. Dit levert een totaal aan gemonetariseerde maatschappelijke netto baten (tot 2050) op van ongeveer 5,8 miljard euro. De belangrijkste component daarvan is een verwachte besparing op uitkeringen (ruim 1,8 miljard euro). Volgens de onderzoekers is de integrale aanpak van geconcentreerde en gecumuleerde problematiek in deze 16 gebieden te legitimeren omdat de verwachte maatschappelijke baten de geraamde benodigde publieke investeringen overtreffen. Afwezig beleid leidt op lange termijn ook tot hogere kosten, omdat de achterstandspositie van deze gebieden – en van de mensen die er wonen – naar verwachting verder zal verslechteren. Een integrale aanpak, daarentegen, zal inwoners een verbeterde uitgangspositie bieden.

- Toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen met bijna 1,1 miljard euro (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 procent.
- Vermindering van de uitkeringslast met ca. 1,8 miljard euro; een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden met bijna 10 procent (op momenteel ca. 150.000 uitkeringsgerechtigden).
- Daling van de zorgconsumptie (bijv. Wmo, jeugdzorg, medisch) met 400 miljoen euro; een daling door de jaren heen ten opzichte van de huidige totale zorgconsumptie met een kleine 6%.
- Stijging van ca. 2 miljard euro van de woningwaarde (WOZ-waarde) van de bestaande voorraad; dit is een stijging van de totale huidige woningwaarde van ca. 2,5 procent. Inclusief toevoeging van WOZ-waarde door nieuwbouw is deze stijging bruto in ruim 6 miljard euro, oftewel ca. 8 procent.
- Minder kosten van CO₂-uitstoot met 316 miljoen euro, besparing op energielasten van 134 miljoen euro.

Nu is het gevaar dat een dergelijke berekening gelezen wordt als een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die beargumenteert dat er sprake is van een verstandige investering en het plan en de berekening op de stapel komen te liggen van andere verstandige investeringen. De kunst is de berekening te gebruiken als ten eerste een combinatie van urgentie en relevantie, en ten tweede een indicatie welke maatregelen met voorrang moeten worden opgepakt. Waar de baten de kosten overstijgen is er vooral sprake van een financieringsvraagstuk, alleen het factuuradres is nog niet bekend.

Vervolgens zijn de acties erop gericht de financiering te organiseren, budgetten te organiseren en vervolgens de kosten te verhalen.

Onderschat niet de meeropbrengst van mensen die weer aan het werk zijn gegaan

In de berekening van Rebel is al uitgerekend hoe de ambities van de verschillende programma's leiden tot hogere inkomens en minder uitkeringen. Dat dit ook nog eens leidt tot minder zorgkosten is niet doorgerekend, terwijl deze correlatie er absoluut is. Dat het mensen aan het werk helpen ook nog eens een noodzakelijke voorwaarde is om überhaupt tot uitvoering van maatregelen te komen, is nog een extra economisch argument omdat elke geïnvesteerde euro vaak ook nog eens ten minste 50% aan belasting oplevert (denk aan btw en loonbelasting).

Er is een systeemdoorbraak nodig om preventie in de zorg meer prioriteit te geven

Preventie loont. Verschillende gemeenten zonderen om die reden een deel van hun budget af voor preventieve maatregelen. Toch is dit incidenteel. Vaak wordt gekeken naar verzekeraars, maar zij investeren sporadisch in preventie in de kwetsbare wijken omdat het systeem niet beloont voor toekomstige besparingen. Gegeven de impact op de kwaliteit van leven van de meer dan een miljoen bewoners van deze wijken is er genoeg urgentie om deze wetmatigheden tegen het licht te houden.

Een nieuwe woning levert 10.000 euro op aan Acres en OZB

De fysieke investeringen leiden vaak tot hogere OZB-waardes. Een kritisch punt is dat daarmee de woningvoorraad minder betaalbaar wordt. Ook moeten gemeenten de hogere OZB-inkomsten inleveren bij het Rijk, of dat voorkomen door de OZB-tarieven te verlagen. Het voordeel is dat particulieren met een hogere woningwaarde deze kunnen inzetten om goedkoper te financieren of te gebruiken om te investeren in onderhoud en energiebesparing. Veelal onbekend is dat een extra woning een gemeente aan bruto inkomsten gedurende een periode van 10 jaar ongeveer 10.000 euro oplevert aan uitkering uit het gemeentefonds (Acres) en extra OZB (die niet hoeft te worden afgedragen). De gemeente Zaanstad gebruikt deze extra inkomsten om via een fondsconstructie onrendabele woningbouwprojecten te bekostigen.

De opbrengsten van investeren in energiebesparing zijn nog zwaar onderschat

De rapportage van Rebel e.a. is gemaakt in 2020 voordat er sprake was van sterk gestegen energiekosten. Inmiddels is wel duidelijk dat deze kosten veel huishoudens enorm in de problemen brengen met alle gevolgen van dien – van schuldproblemen tot gezondheidsproblemen. Deze kosten zijn niet meegerekend, maar doen zich in de praktijk veelvuldig voor en zijn een extra reden om bij het programma aandacht te besteden aan het versneld verbeteren van woningen met een slecht energielabel.

Conclusie en aan de slag

Het ministerie maakt het mogelijk om voor de focusgebieden de maatregelen door te laten rekenen op hun effecten. Dat maakt inzichtelijk welke maatregelen in economische zin grote effecten hebben. Het gevaar bestaat dat de uitkomsten worden gezien als een 'interessante MKBA'. Dan schiet de berekening zijn doel voorbij. Het is een handvat om de maatregelen met grote impact met extra urgentie op te pakken, (rijks)beleid focus te geven en waar mogelijk preventief te investeren. Het is de moeite waard om over een tijdje de impact ook te meten, vooral gericht op het aanboren van extra investeringen.

5 Naar een integrale financiering

Een langjarige aanpak verhoudt zich slecht tot een projectgestuurde financiering. Veel bewoners en professionals in de wijk geven ook aan dat men tabak heeft van subsidieregelingen die jaarlijks moeten worden aangevraagd of regelingen die aflopen en dan met net weer andere voorwaarden weer verdergaan. Een bekende term die dit beschrijft is die van de projectencarrousel. Ook is er geen structurele constante geldstroom vanuit het Rijk beschikbaar. Dat maakt dat men moet nadenken over hoe structurele geldstromen zijn te borgen.

Maak een brede gebiedsexploitatie

In de gebiedsontwikkeling is het heel gewoon om een financieel plan te hebben dat een looptijd heeft van ongeveer 10 jaar (en dan vaak nog wordt verlengd), waarbij de kosten eerst komen en de inkomsten pas veel later en de organisatiekosten meerjarig zijn gedekt. Dat kan natuurlijk in de wijkaanpak ook. Bijvoorbeeld door een gebiedsexploitatie inhoudelijk te verbreden. Er zijn wel regels over wat er wel of niet mag worden opgenomen, maar er kan vaak meer dan nu wordt opgenomen.

Een andere denkrichting is een op maat gemaakte exploitatie op te zetten waar kosten en opbrengsten in worden verrekend.

Steeds incidenteel geld is ook structureel

Het is ondoenlijk om voor 20 jaar maatregelen te bedenken, laat staan ze te bekostigen of financieren. De handtekeningen of betrokkenheid van partners in de wijkaanpak impliceert dat ze aanspreekbaar zijn om de financiering van maatregelen gedurende de looptijd te organiseren.

Zo heeft Rotterdam Zuid als ambitie geformuleerd om 10 uur per week les te geven. Deze kosten zijn vooraf niet gedekt. Jaarlijks wordt met alle betrokkenen gekeken op welke manier geld kan worden gevonden om de inzet te bekostigen. Tot nu toe is dat steeds gelukt.

Het vaststellen van ambities of doelstellingen zonder financiële dekking kan op gespannen voet staan met de financiële voorzichtigheidsbeginsels. Er kan kritiek ontstaan op ambities die niet waargemaakt worden omdat het geld ontbreekt. Toch heeft het zoeken naar financiering een extra push als de ambities vooraf zijn vastgesteld dan wanneer de ambities pas worden vastgesteld als de middelen beschikbaar zijn. Het is dan wel zaak duidelijk te zijn over de strategie dat de dekking voor de ambities nog gevonden moet worden en er altijd ook afhankelijkheden zijn met andere financiële afwegingen.

Zet een fonds op

Voor de fluctuaties in geldstromen is een oplossing nodig. Ook voor projecten die zo integraal zijn dat ze geld van meerdere budgetten nodig hebben. Of aan de andere kant, wanneer er incidentele middelen beschikbaar komen en de behoefte juist is om deze structureel in te zetten. Een fonds kan daarbij behulpzaam zijn. Overigens niet om via dat fonds alle geldstromen te laten lopen. Dat leidt tot grote discussies over het afstaan van budgetten, veel bureaucratie en extra risicomanagement. Een dergelijk fonds moet specifiek zijn voor het opvangen van fluctuaties in geldstromen en met incidenteel geld structurele of preventieve maatregelen financieren.

Een voorbeeld is de fondsstructuur die in Leeuwarden in ontwikkeling is om onder andere de verkokering in budgetten te doorbreken. Het fonds kent verschillende onderdelen:

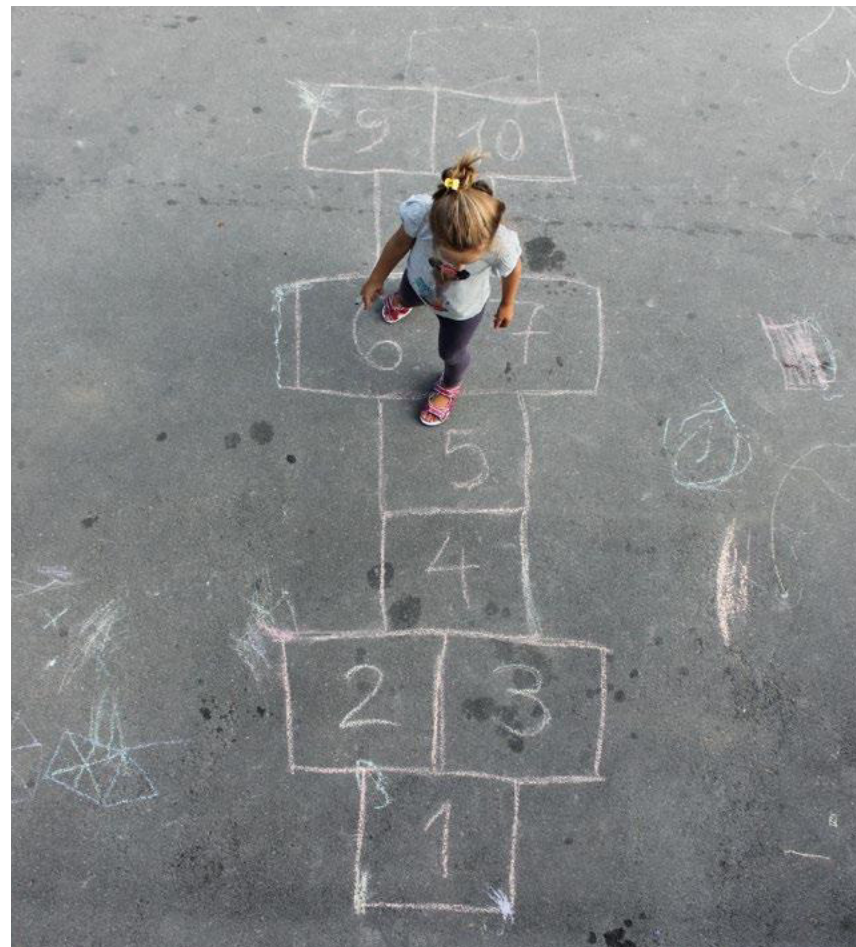
1. Voor incidentele materiële zaken: lokaal geeffonds (eenmalige dingen met duurzaam effect)
2. Voor veelbelovende initiatieven: pilotfonds (gericht op innoveren, met mogelijkheden voor vervolfinanciering)
3. Resultaatfonds: opbouwen subsidiëring vanuit het perspectief van de bewoner. Als het welbevinden toeneemt door de inzet van een onderneming of welzijnsorganisatie (resultaat), wordt de behaalde stap gefinancierd door de gemeente. Drie typen resultaat: vanuit individu, maatschappelijke impact en overheidsfinanciën. Banken, rotary's en ondernemersverenigingen kunnen ook geld storten in dit fonds.
4. Investeringsfonds: revolverend fonds gericht op opschaling.

De fondsen zijn in opbouw en domeinoverstijgend. Een vervolgerkenning is of de bijdrage van niet-overheidsorganisaties meer vanuit een gebundeld fonds kan. Pilots zijn nu onderdeel van het programmaplan en de financiering is nog divers. Het investeringsfonds is de laatste stap en wordt interessant als duidelijk wordt wat rendeert. Het doel is om steeds meer zowel publiek als privaat te investeren in de aanpak vanuit gezamenlijke doelen en impact.

Het fonds is bedacht in het sociaal domein, voor een beperkt aantal cliënten, maar is als denkwijze uitstekend uit te bouwen en te verbreden.

Conclusie en aan de slag

Een financieringsconstructie kan een oplossing zijn op het moment dat het moeilijk blijkt om structureel te investeren. Er zijn genoeg voorbeelden van de klassieke grondexploitatie tot innovatieve fondsstructuren om oplossingen te organiseren.



Colofon

Den Haag, maart 2023

In het kennis- en leernetwerk WijkWijzer bundelen de kennis- en netwerkorganisaties actief op het terrein van leefbaarheid en veiligheid hun krachten. Het gaat om de organisaties Platform31, het Verwey-Jonker Instituut, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), het Landelijk Platform Buurt- en Wijkgericht Werken (LPB), het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA), Movisie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Alle organisaties hebben de afgelopen tijd aandacht gevraagd voor het versterken van een brede gebiedsgerichte aanpak en om een beweging te maken naar wijk- en buurtgericht werken. Dit willen we samen met bewoners, gebiedsgerichte professionals, beleidsmakers en bestuurders voor elkaar krijgen.

Deze uitgave is ontwikkeld met ondersteuning van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en is een uitgave van het kennis- en leernetwerk WijkWijzer.

Auteur: Annius Hoornstra

Met medewerking van: Mirjam Fokkema (Platform31) en Matthijs Uyterlinde (Verwey-Jonker Instituut)

Tekstredactie: Platform31

Foto's: Shutterstock (pag. 1 en 15) en Nationale Beeldbank (pag. 3 en 9)

Vormgeving: Gé grafische vormgeving

Hoewel grote zorgvuldigheid is besteed aan het samenstellen van deze uitgave, kan de uitgever geen aansprakelijkheid aanvaarden bij eventuele onjuistheden. Aan de inhoud van deze publicatie kunnen dus geen rechten worden ontleend. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

WijkWijzer heeft getracht de rechten van de afbeeldingen te achterhalen en daarvoor de wettelijk verschuldigde vergoedingen af te dragen. Zij die menen aanspraak te kunnen maken op copyright, kunnen zich wenden tot WijkWijzer.