



Actualisatie strategische opgaven Nijmegen

Koos van Dijken
Nijmegen, 2 mei 2022

In 2018 is Platform31 de penvoerder geweest van een Nijmeegse maatwerktrendstudie *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium*. Deze trendstudie is tot stand in samenwerking met een brede groep beleidsmedewerkers van de gemeente Nijmegen. In vele presentaties is de Nijmeegse trendstudie in 2017/2018 stapsgewijs verbijzonderd en aangescherpt en het eindproduct van velen in Nijmegen geworden. De hoofdopgaven uit de trendstudie zijn ook de rode draad geworden van het coalitieakkoord 2018-2022 van Nijmegen.

Ten behoeve van het overdrachtdossier voor de bestuursperiode, en ons gesprek van vanmiddag, ben ik gevraagd om een actualisatie van de Nijmeegse trendstudie te maken. Waar stonden we, wat is bereikt en wat zijn anno 2022 de geactualiseerde opgaven?

Evenals vier jaar geleden is de actualisatie van de Nijmeegse trendstudie tot stand gekomen in een intensief samenwerkingsproces met presentaties voor een grote groep strategen, opgavetrekkers, beleidsmedewerkers, voor het GMT, voor het college, voor de raad en voor alle geïnteresseerde medewerkers tijdens een carrousel. Daarmee is, net zoals vier jaar geleden, de trendstudie een levendig document geworden voor velen in Nijmegen. En net zoals vorige keer is Nijmegen weer gebenchmarkt. Nu zelfs uitgebreider dan vorige keer.

Mijn conclusie in de actualisatie is: op basis van de landelijke en Nijmeegse trends en ontwikkelingen en wat de afgelopen jaren is bereikt op de hoofdpogaven is er geen reden om de vijf hoofdpogaven van Nijmegen te vervangen door andere hoofdpogaven. De bestaande vijf hoofdpogaven zijn nog steeds een prima kader om daarbinnen thema's en deelopogaven aan te scherpen en te verdiepen. Toch kunnen er op basis van de trends, ontwikkelingen en 'waar we nu staan' wel enkele aangescherpte opgaven benoemd worden. Daar zullen we het over hebben en ik loop ze met u langs voor elk van de vijf hoofdpogaven: 'de stad moet duurzamer', 'een sociale stad blijven', 'versterken economische veerkracht', 'bouwen aan een aantrekkelijke stad' en 'modern bestuur'.

De eerste hoofdpogave 'De stad moet duurzamer'

Waar komen we vandaan en waar staan we nu?

De ambitie om de stad duurzamer te maken, is reeds lang een ambitie van de gemeente Nijmegen.

- Sinds 2011 neemt het aantal zonne-installaties in Nijmegen jaarlijks met gemiddeld 49 procent toe. De jaarlijkse toename is spectaculair, maar betreft in 2018 nog maar acht procent van alle energie-aansluitingen voor kleingebruikers.
- Door nieuwe gasaansluitingen bij nieuwbouwwoningen neemt het fossiele energieverbruik van particulieren in Nijmegen met 2,2 procent toe; terwijl door besparingen binnenshuis in bestaande woningen het fossiele energiegebruik met 3,8 procent afneemt. Per saldo een afname van 1,6 procent van het fossiele energiegebruik door particulieren.
- Het totale gas- en elektriciteitsgebruik in Nijmegen bij bedrijven is de laatste jaren fors gedaald. Negentig procent van de afname van het fossiele energieverbruik in Nijmegen over de periode 2008 tot 2017 komt op conto van de *bedrijven*. Dit wordt voor 60 procent verklaard door de sloop, sluiting en productiewijziging van enkele bedrijven en voor 40 procent door de energiebesparing bij alle andere bedrijven.

- Het gemiddelde elektriciteitsverbruik per Nijmeegse woning daalde in de periode 2010 tot 2018 met 18 procent en het gemiddelde gasverbruik per woning daalde, gecorrigeerd voor de buitentemperatuur, in de periode 2010 tot 2015 met 17 procent. Daarna bleef het gemiddelde gasverbruik tot en met 2018 vrij stabiel.
- Ondanks de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet, wordt in de regio Arnhem/Nijmegen in 2019 minder dan *8 procent* van de energie duurzaam opgewekt. Terwijl de regionale doelstelling is om in 2023 op een aandeel hernieuwbare energie uit te komen van 23 procent.
- In de benchmarking blijkt de RES-regio Arnhem/Nijmegen wat betreft hernieuwbare elektriciteit een middenpositie in te nemen en wat betreft hernieuwbare warmte een minder dan gemiddelde positie.

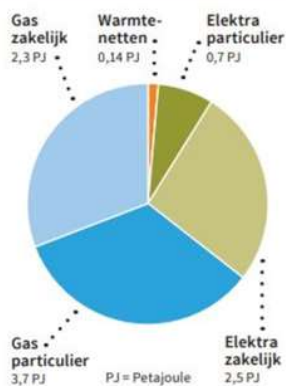
De komende jaren zijn versnellingen nodig om de nationale, regionale en eigen Nijmeegse doelstellingen te halen. Er is nog maar een zeer beperkt aantal woningen in Nederland en Nijmegen aardgasvrij gemaakt. Het tussendoel – in 2030 één van de vijf woningen van het aardgas af – is te ambitieus; ook in Nijmegen. Maar als de internationale en nationale doelstellingen blijven staan (100 procent reductie van de CO₂-uitstoot in 2050 ten opzichte van 1990) dan moeten de doelstellingen ‘leren’ en ‘opschalen’ van het Programma Aardgasvrije Wijken onverkort gehandhaafd blijven, moeten voldoende financiële middelen beschikbaar komen en moet er voldoende capaciteit, kennis en vaardigheden komen en zijn.

Ook met als doel 23 procent hernieuwbare energie in 2023 in de regio Arnhem/Nijmegen moeten er in korte tijd nog belangrijke stappen gezet worden. In vier jaar tijd moet het percentage hernieuwbare energie met ruim 11 procentpunt verbeteren; van 11,4 procent in 2019 naar 23 procent in 2023.

Met de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, de Omgevingsvisie en de RES is er een duidelijk kader en is alles klaar om verdere stappen te zetten, om te intensiveren en om te versnellen.

De geactualiseerde opgaven 'de stad moet duurzamer'

De stad moet duurzamer



De geactualiseerde opgaven:

- Versnellingen en intensiveringen nodig
- Leidende rol overheid noodzakelijk en een aantrekkelijk verhaal
- De verduurzaming zowel van onderop als van bovenaf realiseren
- Toename energie- en vervoersarmoede
- Samenhang en verbinding tussen de duurzaamheidsopgaven aanbrengen
- Faciliteren en stimuleren dat de omvangrijke economische kansen beter benut gaan worden

Als de komende vier jaar geen versnellingen en intensiveringen gerealiseerd (kunnen) worden dan zijn de nationale, regionale en Nijmeegse doelstellingen en ambities in 2030, 2035, 2045 en 2050 niet langer haalbaar.

Daarbij is de actualiteit met de stijgende gas- en elektriciteitsprijzen natuurlijk de energiearmoede en voor de vele laag- en praktisch opgeleiden in Nijmegen óók de vervoersarmoede. In 2018 betreft het in Nijmegen negen procent van de huishoudens.

De duurzaamheidstransitie vraagt dat duidelijk is wat de te bereiken doelen zijn, wat de kaders zijn, welke overheidsmiddelen beschikbaar zijn en welke inkomenseffecten aanvaardbaar zijn. Daarbij is de keuze van instrumenten (regulering, normering, beprijzing), draagvlak, de balans zoeken tussen economische vernieuwing en gevestigde belangen, én het beleggen van de opgave op het juiste schaalniveau van belang.

Een nog meer leidende en sturende rol van gemeente. De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke keuzes af, gaat gepaard met creatieve destructie, roept allerlei weerstanden op en tast gevestigde belangen aan. Dit noodzaakt dat het Rijk en de decentrale overheid leren om een breed interventierepertoire in te zetten:

vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken.

Vele projecten op het gebied van duurzame mobiliteit (onder andere het stimuleren van duurzame modaliteiten als lopen, fietsen, openbaar vervoer en deelmobiliteit), klimaatadaptatie (onder andere 'steenbreek', afkoppelen van regenpijpen, circulair bouwen) en de transitie naar een circulaire economie (onder andere duurzaam aanbesteden) zijn betekenisvol en maken het mogelijk om te leren. Maar tegelijkertijd zorgen zij nog niet voor grote stappen en doorbraken en hiermee gaat Nijmegen de eigen doelstellingen niet halen.

Naast de versnellingen en intensiveringen op het gebied van de energietransitie zijn ook andere versnellingen en intensiveringen mogelijk. Vooral ook op het gebied van de klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie.

Maak bijvoorbeeld voor de versnellingen en intensiveringen klimaatadaptiviteit uitgangspunt bij elke nieuwe gebiedsontwikkeling, woning en voorziening. Vanuit de lange termijn doelstelling 'aantrekkelijke stad' dienen Nijmeegse huizen gebouwd te worden met een optiek dat zij vijftig tot honderd jaar meegaan. Met deze optiek dient klimaatbestendig bouwen 'het nieuwe normaal' te worden. Zeker Nijmegen zou gezien haar duurzaamheidsambities het advies van de Deltacommissaris ter harte moeten nemen dat elke investering, 'iedere schop in de grond' (ook voor woningbouw), klimaatbestendig moet worden uitgevoerd. Dit vergt een meerinvestering van 300 tot 3.800 euro per woning, zo'n 35.000 tot 340.000 euro per hectare in de openbare ruimte en gebiedsontwikkeling, en ongeveer 10 procent extra ruimte. Deze meerkosten zijn, gezien de woonaantrekkelijkheid van Nijmegen, niet exorbitant en kunnen meegefinancierd door de koper. Door het vroegtijdig meenemen van klimaatadaptatie aan het begin van het plan- en ontwerpproces kunnen de meerkosten bovendien mogelijk beperkt blijven. Inpassen van de klimaatadaptatie-opgave achteraf leidt in ieder geval tot veel hogere kosten. Dat geldt ook voor het achteraf herstellen

van schade door klimaatverandering. Dit wordt geschat op een factor 4 tot 5 duurder.

Versnellingen en intensiveringen zijn ook nodig en mogelijk om te komen tot een volledig circulaire economie. Zelfs de tussendoelen in de circulaire transitie worden niet gehaald. In Nederland zijn de internationale afspraken vertaald in de nationale opgave om vóór 2050 een volledig circulaire economie te realiseren in Nederland. Met als tussendoelstelling om in 2030 vijftig procent minder gebruik te maken van minerale, fossiele en metalen primaire grondstoffen. Verschillende grondstoffentrends gaan echter niet de goede kant op en het tussendoel is nog ver weg. Alhoewel de efficiëntie in het gebruik van grondstoffen is toegenomen, is het totale grondstoffengebruik nauwelijks veranderd. Zes van de zeven nationale doelen voor afval worden naar verwachting niet gehaald.

De volgende belemmeringen zijn nog lang niet opgelost. De financiering van de transitie naar een circulaire economie schiet op vele punten nog tekort. Milieuschade wordt niet geprijsd waardoor de primaire grondstoffen te goedkoop zijn, de prijs van recyclaat te hoog, de kwaliteit te laag en het volume te gering is. Het verbranden van afval is in het huidige systeem goedkoper dan recyclen. Circulaire verdienmodellen komen moeilijk van de grond door een gebrek aan risicofinanciering; voor ongeveer 60 procent van de financieringsbehoefte van circulaire activiteiten is (nog) geen financiering. Circulaire verdienmodellen komen ook moeilijk van de grond door onbenutte schaalvoordelen, informatie- en imago problemen en hoge transactiekosten. Het is een belangrijke taak voor de Rijksoverheid en de gemeente Nijmegen om dit marktfalen in de transitie naar een circulaire economie met regelgeving, beprijzing, subsidiëring en voorlichting te mitigeren. Nijmegen zet goede eerste stappen met de circulaire aanbesteding van meer duurzame aanpakken in de grond-, weg- en waterbouw (o.a. de herstructurering van de Malderburchtstraat). Nijmegen kan ook op dit terrein versnellen en intensiveren.

Naast de leidende rol van de overheid, kan ook meer ingezet worden op het geven van ruimte voor burgerinitiatieven, burger- en

energiecoöperaties. Dit kan ook tot versnellingen en intensiveringen zorgen. Bewonersinitiatieven voor lokale warmtenetten, zonder betrokkenheid van de grote fossiele energiebedrijven, halen onder andere hun inspiratie uit Denemarken. Daar liggen overal lokale warmtenetten, waarvan 36 procent in bezit is van burgercoöperaties. Warmtenetten gevoed met lage temperatuur warm water uit de bodem, het riool of de sloot, of door gebruik te maken van groen gas of waterstof, of door gebruik te maken van warmtepompen met groene stroom uit eigen windmolen en zonnepark. Ook in Nijmegen zijn er meerdere warmtebronnen om (decentrale) warmtenetten te voeden. Om draagvlak te verwerven, kan ook Nijmegen gebruik maken van burgerbegrotingen, burgerfora, raadplegingen van burgers waarbij niet, zoals bij het referendum, uit twee varianten gekozen kan worden, maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meer beleidsalternatieven en dilemma's kunnen afwegen (zogenaamde preferenda) en inwoners kunnen beloond worden voor hun betrokkenheid bij de besluitvorming en afwegingen. Ook kan meer gewerkt worden met ontwerpstudio's waarin wenselijke toekomstbeelden worden gemaakt om het gesprek te verdiepen en te verrijken. Hierbij kunnen ook de Nijmegenaren betrokken worden die in de traditionele inspraakprocedures veelal niet meedoen. De nieuwe Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen lokale normen te stellen én om initiatiefnemers te verbinden met belanghebbenden. Hierdoor kan beter worden afgedwongen dat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen (vooral windmolens op land) met omwonenden wordt gedeeld. Dit bevordert de acceptatie van projecten voor duurzame energieopwekking en kan de NIMBY-problematiek verminderen.

De burgerinitiatieven en energiecoöperaties kunnen een voorhoede zijn die leerervaringen opdoen waar de hele gemeente van kan profiteren. Op deze wijze kan ook de beoogde ontwikkeling (energietransitie, nieuwe woningen, gebiedstransformatie, vergroening, e.d.) verbonden worden met de andere thema's in wijk en kern (zeggenschap over de eigen leefomgeving, tarieven, service, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d.). Nijmegen kan een

koploper zijn door de kracht en ideeën van Nijmegenaren, de bewonersinitiatieven en de ondernemers een duidelijke en gelijkwaardige positie te geven in het lokaal beleid.

Draagvlak kan ook vergroot worden door aandacht te hebben voor en maatregelen te treffen tegen de energiearmoede bij een deel van de Nijmegenaren. In Nijmegen wordt een relatief sterke toename van de energie-armoede verwacht.

Om als regio een circulaire topregio te worden, zullen vele extra stappen gezet moeten worden en moeten zwaardere beleidsinstrumenten ingezet worden (vraagstimulering van nieuwe circulaire producten en diensten, bewust *launching customer* zijn als gemeente, de kennis van universiteiten en hogescholen benutten voor de *upcycling* van materialen in de regio, et cetera).

Beter verbinden van de opgaven. De Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (Rli) constateert in *Som der delen* dat de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie) op regionaal niveau steeds beter met elkaar verbonden moeten worden en zullen worden. De regio die daar het snelst in slaagt en de duurzaamheidsopgaven weet te verbinden met de overige regionale opgaven (in het geval van Nijmegen de doelstellingen van de Groene Metropoolregio) zal vooral de economische voordelen plukken, die er óók zijn.

Het beter verbinden van de duurzaamheidstransities en deze verbinden met de overige lokale en regionale opgaven maakt het ook mogelijk om allerlei tegenstrijdigheden te verminderen. Een voorbeeld van een tegenstrijdigheid. Er is vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat niet gestuurd om in de Regionale Energie Strategieën de verbinding te leggen met klimaatadaptatie en/of de transitie naar een circulaire economie. Terwijl restwarmte beter benut kan worden als deze niet langer afkomstig is van afvalverbrandingsinstallaties. Een ander voorbeeld: de mogelijkheden om duurzame energie op bedrijfsterreinen op te wekken, is niet meegenomen omdat 'industrieterreinen' was toebedeeld aan de industrietafel. Met het eigen beleid kan Nijmegen

deze tegenstrijdige prikkels vermijden of corrigeren. Dit kan ook voor een versnelling en intensivering zorgen.

De tweede opgave ‘Een sociale stad blijven’

Waar komen we vandaan en waar staan we nu?

Nijmegen werd en wordt gekenmerkt door een bovengemiddelde sociale problematiek met vele kwetsbare Nijmegenaren en belangrijke sociale scheidslijnen. Deze problematiek is niet verdwenen, maar wel zijn er verbeteringen gerealiseerd. De werkloosheid is verminderd, de arbeidsparticipatie is vergroot en het onbenutte arbeidspotentieel is kleiner geworden. Wat niet is veranderd, is de kansenongelijkheid; deze is door de coronacrisis eerder toegenomen.

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociale domein zijn een proces van vele jaren. Bij de vernieuwingen en innovaties in het sociale domein in Nijmegen (gebiedsgerichte samenwerking, stadsdeelprogrammeren, indicatievrije toegang tot de basisteams, doorbraakteams, e.d.) zijn vele ideeën van vier jaar geleden opgepakt. De doorontwikkeling van het wijkgerichte werken, een agenda per stadsdeel, andere inrichting van armoedebestrijding en schuldhulpverlening, de doorbraakbudgetten, genereer data per wijk over het sociale domein. Et cetera.

De toenemende kansenongelijkheid is op vele terreinen zichtbaar. Op de woningmarkt, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in koopkracht (problematische schulden, armoede) en in gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. Daarbij is het onderwijs een belangrijke motor van kansenongelijkheid geworden.

De geactualiseerde opgave 'een sociale stad blijven'

Een sociale stad blijven



De geactualiseerde opgaven:

- Versterken sociale basis en bevorderen bestaanszekerheid
- Hernieuwd doorgaan met de transformaties
- Gezondheidsverschillen verkleinen met een samenhangende aanpak gericht op positieve gezondheid
- Wees selectief met preventie en maatwerk om de echt kwetsbare inwoners beter te helpen
- Het goed gaan organiseren van de zorg en ondersteuning voor de 75- en 80-plussers in wijk en buurt

...PLATFORM3L

Bijna 30 procent van de bevolking voelt zich niet vertegenwoordigd, is ontevreden over politici, blijkt de politiek niet te vertrouwen en stemt vaak niet. De samenleving is een 'twee-derden-samenleving geworden'. Met een florerende een derde aan de top, een afgehaakt of afhakend een derde aan de onderkant en een omvangrijke middengroep daartussenin. In het SCP-rapport *Verskil in Nederland* hanteert men een 70 tot 30 procent verdeelsleutel, waarbij twee-derde van de Nederlanders goed af is, in termen van welvaart, gezondheid en levenstevredenheid, en een derde niet of veel minder. Er is een belangrijke groep kwetsbare burgers die al jaren achterblijven, mede doordat de achterstanden zich bij hen opstapelen op meerdere vlakken. Er is een groep die structureel achterblijft en niet serieus wordt genomen. In delen van de samenleving heerst een gevoel van onbehagen waar het gevoel van onbeheersbaarheid van de globalisering, technologisering, de migratie en de klimaatproblematiek aan bijdraagt. Het verlies aan inbedding in de omgeving en het verlies aan grip op de omgeving kunnen de pessimistische blik op de toekomst en het gevoel van machteloosheid verklaren. De 30 procent afgehaakten zijn een uiterst complex, overlappend fenomeen van politiek protest, onbehagen, sociale marginalisering, gezondheidsproblemen, opleiding, woonplek en wijk. Zelfs in Nederland, één van de meest egalitaire verzorgingsstaten van

de wereld, ontstaan derhalve nieuwe breuklijnen, nieuwe kansenongelijkheden, nieuwe verschillen in sociaal en uiteindelijk democratisch kapitaal. Mede omdat de oude verzuilde structuur is veranderd in een samenlevingsstructuur met diverse bubbels waarin de inwoners zich bewegen zonder horizontale en verticale verbindingen tussen de bubbels. Voor de politiek is het een grote uitdaging om hier nieuwe antwoorden op te vinden.

Dus een geactualiseerde opgave is om nog méér oog te hebben voor de meest kwetsbare inwoners (vooral het precariaat en de onzekere werkenden). Een groep die waarschijnlijk door corona groter is geworden. En om deze met nieuwe aanpakken en instrumenten beter te ondersteunen. Dat ligt ook in het verlengde om met volle kracht door te gaan met de transformaties in het sociale domein.

Een samenhangende aanpak gericht op *positieve gezondheid* om de gezondheidsverschillen te verkleinen, draagt daaraan bij. Voor velen (mensen met een lage sociaaleconomische status, mensen in kwetsbare omstandigheden, e.d.) is het door structurele achterstanden moeilijk om hun leven in te richten met een gezonde levensstijl. Een (dreigende) dakloosheid, (baan)onzekerheden, stress, armoede, schulden, eenzaamheid, psychische problemen, geluidsoverlast, e.d. zijn achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl. Als deze structurele oorzaken niet worden aangepakt, is een individuele benadering om de gezondheid en levensverwachting van Nijmegenaren te verbeteren – zoals tot nu toe gebruikelijk is – weinig effectief. De Raad voor leefomgeving en infrastructuur adviseert om de verbeteringen van de leefomgeving die de gezondheid bevorderen (groen, speel- en sportmogelijkheden, lopen, fietsen, e.d.) met voorrang in te voeren in de wijken waar de Nijmegenaren wonen met de grootste verschillen in gezondheid. Daar is ook het meeste maatschappelijke rendement van de ingezette publieke euro's te bereiken.

Verder reikt de trendstudie de gedachte aan om heel goed te differentiëren en selectief te zijn met preventie en de maatwerkaanpak en voor deze selectiviteit de informatievoorziening (kwalitatief en

kwantitatief) op orde te brengen. Dit doet u in Nijmegen ook met de *doorbraakaanpak* en het *doorbraakteam*.

Deze geactualiseerde opgave lees ik in het AEF-rapport *Stelsel in groei* over de jeugdzorg. De inzet op preventie heeft er volgens AEF toe geleid dat de *ambulante* jeugdzorg zowel in volume als in kosten per cliënt sterk is gestegen. En wel vooral door het verzorgen van jeugdzorg voor kinderen uit de betere gezinnen. Ondanks de sterk gestegen kosten voor de gemeenten zijn de echt kwetsbare groepen *niet* beter bereikt en geholpen.

Omdat er een latente vraag is naar jeugdhulp van kinderen en jongeren die *zonder* preventie en vroegsignalering *nooit* in de jeugdzorg terecht zouden komen, lopen gemeenten (en dus ook Nijmegen) het gevaar dat het financieel uit de hand blijft lopen. Daarbij is er volgens AEF geen sprake van een *boeggolf* maar van een *waterpeil* dat is gestegen door preventie en vroegsignalering en een waterpeil dat zonder maatregelen naar alle waarschijnlijkheid verder zal stijgen.

Door in de preventie, het maatwerk en de vroegsignalering héél selectief te zijn, wordt aangesloten bij de conclusie van AEF dat maatwerkoplossingen niet passend en doelmatig zijn als standaardwerkwijze voor grote aantallen inwoners. Een integrale maatwerkaanpak is slechts wenselijk voor een zeer kleine groep inwoners waarbij diverse sociale problemen stapelen (zorg, participatie, activering, psychische problemen, leerachterstanden, armoede, schulden, huiselijk geweld, e.d.) (één tot vijf procent van de Nijmegenaren!?).

Deze kleine groep kost per gezin heel veel geld kosten (> 100.000 euro per gezin is geen uitzondering) en door slimmere aanpakken (los van de regeltjes) kan veel geld bespaard worden. Regels die er bijvoorbeeld voor zorgen dat een gezin met drie kinderen wegens een huurschuld van 5.000 euro uit huis wordt gezet en de gemeente vervolgens een kleine 500.000 euro kwijt is aan jeugdinternaten en daklozenopvang. In neem aan dat de doorbraakaanpak en het doorbraakteam in Nijmegen hierop gaat focussen.

Van belang is ook om met gecertificeerde aanbieders van jeugdzorg contracten aan te gaan en om alleen bewezen effectieve interventies te bekostigen. Een vervelende complicatie is daarbij helaas wel dat de kennis nog ontbreekt om goed te kunnen selecteren. Dat zelfs als gekozen wordt voor bewezen preventieve interventies in de jeugdzorg deze slechts effectief zijn bij één van de acht gezinnen en welk gezin dat is, weten we op voorhand niet.

Toch blijft dat m.i. voor de oplossingsrichting pleiten dat deze kleine groep het meest baat heeft om voor deze kleine groep de gebundelde know-how in casusoverleggen te mobiliseren, de professionals ruimte te geven, het in samenhang en in de goede volgorde uitproberen van meerdere aanpakken, vernieuwen én leren van elkaar. En om kosten te besparen.

Een steeds meer actuele opgave is het goed gaan organiseren van de zorg en ondersteuning in wijk en buurt voor de sterk groeiende groep oude ouderen. Om de zorg voor de 75- en 80-plussers in wijk en buurt goed te organiseren, zijn allerlei vormen van nieuwe huisvesting nodig en nieuwe vormen van zorg en ondersteuning in wijk en buurt.

De derde opgave ‘Versterken economische veerkracht’

Waar komen we vandaan en waar staan we?

De economische onzekerheden, het disruptieve karakter van de technologische ontwikkelingen en de ingrijpende duurzaamheidstransitie maken het aanpassingsvermogen en de economische veerkracht van de Nijmegenaren, van de Nijmeegse organisaties, van Nijmeegse ondernemingen en van de gemeentelijke organisatie cruciaal. De COVID-crisis heeft het belang van veerkracht alleen nog naar verder onderstreept.

Met de campusontwikkelingen, de accountmanagers, het OndernemersPunt voor bedrijven, stadsvouchers voor ondernemerschap, één vergunningenloket van de gemeente en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), de citymarketing (Old City, Young Vibe) e.d. is de basis op orde. De zes actielijnen van de

Economische Visie 2020-2025 bevatten de belangrijkste zaken om de economische ontwikkeling in Nijmegen en de regio te bevorderen. Daarbij zal het aanbod van voldoende arbeidsaanbod op alle niveaus in steeds belangrijker mate dé cruciale factor worden of de economische ontwikkeling in Nijmegen en de regio überhaupt nog mogelijk is.

Een nieuw perspectief en een paradigmashift is de krimp van de potentiële beroepsbevolking in heel Nederland en in 31 van de 40 Nederlandse regio's de komende 15 en 30 jaar. In Nederland krimpt de komende vijftien jaar de potentiële beroepsbevolking met 200.000 personen en de komende dertig jaar met ½ miljoen personen. In Gelderland neemt de potentiële beroepsbevolking af met 112.000 mensen en in de regio Arnhem/Nijmegen met 40.000 mensen (een krimp van 7 procent), in Arnhem met 1.700 inwoners in de leeftijd van 15 tot 75 jaar (een krimp van 1,4 procent) en alleen in Nijmegen zou er sprake kunnen zijn van een lichte toename 800 personen (een toename van 0,6 procent). Dus eigenlijk over deze lange periode van dertig jaar is er sprake van een stabilisatie. Dus ook in Nijmegen is de groei van de beroepsbevolking géén impuls meer economische groei. Voor Nijmegen lijkt het probleem van de krimp van de potentiële beroepsbevolking ogenschijnlijk nog mee te vallen. Maar reken u niet te rijk. De krimp in de regio en in Gelderland zou kunnen betekenen dat Nijmegenaren aantrekkelijker banen en betere arbeidsvoorwaarden krijgen aangeboden buiten Nijmegen.

Wij hebben in Nederland en in vele regio's de mensen niet meer om economisch te groeien, om de duurzaamheidsambities te realiseren, om de zorg te leveren, het onderwijs te verzorgen, et cetera. De raming is bijvoorbeeld dat er elk jaar 40.000 professionals extra nodig zijn in de zorg. Deze zijn er gewoon niet en als zij er al zouden zijn (bijvoorbeeld vanwege de aantrekkelijke beloningen, arbeidsvoorwaarden en organisatievormen) dan komen alle andere sectoren in de knel. In het recente advies van de WRR, *Kiezen voor houdbare zorg* zien wij voor de zoveelste keer dat de zorg een koekoeksjong is en steeds meer wordt dat alle andere begrotingsposten (politie, onderwijs, defensie, cultuur, klimaat) uit het begrotingsnest zal kieperen. In de jaren '70 waren er

naast de ene medewerker in de zorg 11 mensen werkzaam in andere beroepen. Nu zijn naast twee medewerkers in de zorg tien mensen werkzaam in andere beroepen. De verwachting is dat, zonder heel duidelijke keuzes, in 2060 naast vier medewerkers in de zorg acht mensen in andere beroepen werkzaam kunnen zijn.

Dit vergt een ontwikkeling en beleid dat veel effectiever is in het beter benutten van de onbenutte arbeidspotentieel, dat werken aantrekkelijk maakt (zodat er minder in deeltijd wordt gewerkt en mensen weer toetreden tot het arbeidsproces), dat de arbeidsmarkt bemiddeling (ook over meerdere arbeidsmarktregio's heen) werkt als een tierelier. En vooral dat wij inzetten op veel slimmer werken, slimmer organiseren, meer vernieuwing en innovatie om met minder mensen meer te doen.

Goed en gevarieerd onderwijs maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. In elke groep 8 zitten gemiddeld zes leerlingen die het basisonderwijs niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Zij hebben moeite met een bijsluiter en een formulier van de gemeente. Nederland geeft per leerling veel geld uit, maar dat komt niet in de resultaten van het onderwijs tot uiting. Er is dan ook een sterke groei van de uitgaven aan bijlessen, examentraining en huiswerkbegeleiding door de ouders die het kunnen betalen. Dit vergroot weer in belangrijke mate de kansenongelijkheid. Wie alle cijfers van de staat van het Nederlandse onderwijs bij elkaar optelt, kan – volgens een columnist – alleen maar concluderen: “het onderwijs faalt”. En de gemeente ondervindt, naast de leerlingen, de maatschappelijke consequenties.

Door de coronacrisis neemt van oktober 2020 tot begin 2022 de *winkelleegstand* naar verwachting gemiddeld in Nederland met ruim veertig procent toe (PBL, *Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, 2020). Juist de sterkste binnensteden krijgen de hardste klappen: Amsterdam (+ 150 procent), Groningen, Delft en Haarlem (+ 80 procent). In Nijmegen wordt verwacht dat de leegstand toeneemt van 8 procent naar 12,6 procent; een toename van 57 procent. Het behouden van de vitaliteit van de

binnenstad kan dus als een geactualiseerde opgave worden benoemd. Het *Actieplan binnenstad*. Een cadeau aan de stad geeft hier deels of volledig al invulling aan.

De geactualiseerde opgave 'versterken van de economische veerkracht'

Versterken economische veerkracht



De geactualiseerde opgaven:

- Keuzes speerpuntensectoren begeleiden met krachtige beleidsinstrumenten
- Verbeteren van de tekortschietende arbeidsproductiviteitsontwikkeling en het vergroten van de arbeidsparticipatie en - aanbod
- Educatieve agenda met inzet op het vergroten van de prestaties van het onderwijs en het verkleinen van de kansenongelijkheid
- Blijf ruimte reserveren en bieden voor bedrijvigheid en banen

Met de volgende aandachtspunten kan de hoofdopgave 'het versterken van economische veerkracht' geactualiseerd worden.

Nijmegen heeft in overleg met ondernemers en kennisinstellingen heldere keuzes gemaakt voor kansrijke sectoren waarin Nijmegen zich onderscheidt (onder andere Health & High Tech). Met de campussen en het Chip Integration Technology Centre (CITC) zijn ook keuzes gemaakt om te zorgen voor innovatie en verbinding tussen bedrijven, kennisinstellingen en onderwijs. Daarnaast kan Nijmegen inzetten op de vraagstimulering van innovaties. Door het formuleren van *challenges* en prijsvragen, door maatschappelijke opgaven te tenderen (bijvoorbeeld in het sociale domein, voor de transitie naar een circulaire topregio) en door als gemeente *launching customer* te zijn.

De krimpende potentiële beroepsbevolking in de regio en de stagnerende ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking in Nijmegen bedreigt de uitvoering van alle vijf de hoofdopgaven in Nijmegen. De mensen ontbreken om voldoende aandacht te kunnen

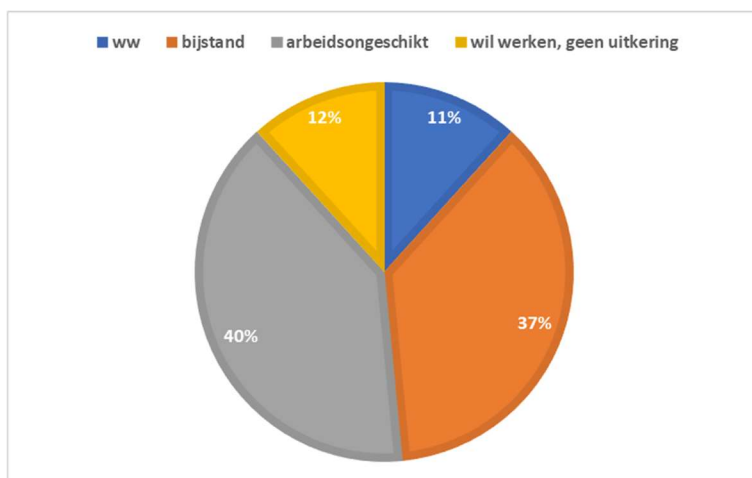
geven aan de kwaliteit van de uitvoering in bijvoorbeeld het sociale beleid. De energietransitie stagneert door gebrek aan vakbekwaam personeel. De Nijmeegse en regionale ondernemingen kunnen niet groeien en in voldoende mate innoveren. De gemeente kan zelf in onvoldoende mate aan goede medewerkers komen. Et cetera. In dit licht is het begrijpelijk en verstandig om van de *verbetering van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling* (digitaliseren, beter onderwijs, Leven lang Ontwikkelen, innoveren, slimmer organiseren, betere werking van de regionale arbeidsmarkt, e.d.) en het *verhogen van de arbeidsparticipatie* (beter mobiliseren van het ‘onbenutte arbeidspotentieel’, verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt, bij-, om- en herscholen, Leven Lang Ontwikkelen, e.d.) een centrale samenhangende geactualiseerde opgave te maken voor de komende jaren. Deze geactualiseerde opgave is niet nieuw maar wel veel indringender geworden.

Een belangrijke determinant voor de lange termijn economische groei is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het arbeidsaanbod. De economische groei is de optelsom van de toename van arbeidsproductiviteit (die vooral gedreven wordt door technologie en kennisopbouw) en arbeidsparticipatie (die samenhangt met demografie en de inrichting van de samenleving). In Nederland daalt de bbp-groei per inwoner vrijwel continu sinds de jaren vijftig met een korte opleving tussen 1985 en 1999 (vanwege de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt). De economische ontwikkeling wordt vrijwel volledig verklaard door de arbeidsproductiviteit. De arbeidsduur per inwoner is sinds de Tweede Wereldoorlog nauwelijks veranderd. Tegenover een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen staat de vergrijzing en een daling van het aantal gewerkte uren per week.

De *arbeidsproductiviteit* (vooral gedreven door technologie, kennis, kenniscirculatie, onderwijs en betere organisatievormen) – die er voor heeft gezorgd dat Nederland per inwoner sinds de Tweede Wereldoorlog ruim vier keer zo rijk is geworden – staat steeds verder onder druk en dat tast het groeivermogen aan en houdt het gevaar in dat de verbeteringen in maatschappelijke vraagstukken als de zorg, het onderwijs en de

verduurzaming en het realiseren van de Nijmeegse hoofdopgaven niet meer kunnen en willen betalen.

De *arbeidsparticipatie* kan vergroot worden door meer uren werken aantrekkelijker te maken (lagere marginale druk, verkleinen armoedeval) en door het “onbenutte arbeidspotentieel” krachtiger te mobiliseren. Het “onbenutte arbeidspotentieel” bestaat in de aanpak van Platform31 uit ruim de 17.000 uitkeringsgerechtigden in Nijmegen (2.300 Nijmegenaren met een ww-uitkering, 7.200 Nijmegenaren met een bijstandsuitkering tot AOW-leeftijd en 7.800 inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering) plus een geraamd Nijmeegs deel van de 1,1 miljoen Nederlanders die willen werken of meer uren willen werken, die zoeken naar werk en die direct beschikbaar zijn voor werk en veelal niet in een uitkering zitten (ongeveer 2.300 Nijmegenaren). De vier groepen tezamen betreft in 2019 (het laatst beschikbare jaar) bijna 20.000 Nijmegenaren; zo’n 20 procent van de beroepsbevolking.



Bij het beter mobiliseren van het “onbenutte arbeidspotentieel” kan opnieuw afgewogen worden of het re-integratiebeleid in Nijmegen voldoende intensief wordt ingezet en voldoende effectief is. Een kwart van de Nijmeegse bijstandsontvangers wordt begeleid door het WerkBedrijf. Bij een kwart van de bijstandsontvangers is er de afgelopen drie jaar wel een traject geweest bij het WerkBedrijf; maar deze bijstandsontvangers zijn terugverwezen of het traject is zonder resultaat gestopt. De helft van de bijstandsontvangers heeft al minstens drie jaar geen begeleiding van het WerkBedrijf gehad.

Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken, is goed voor de economische groei en kan de krimp van de potentiële beroepsbevolking deels opvangen. Internationaal onderzoek laat zien dat méér arbeidsaanbod de loonontwikkeling kan drukken, maar dit leidt – in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief verwachten (*“lump of labour fallacy”*) – op de lange termijn niet tot een hogere werkloosheid. Er is geen vaste hoeveelheid werk. De arbeidsmarkt is geen vol café met een rij wachtenden waarbij pas iemand het volle café binnen kan gaan als iemand anders vertrekt. Zo heeft de enorme toename van arbeidsparticipatie van vrouwen in de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot hoge economische groei en meer werkgelegenheid, zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg. Kortom, de hoeveelheid banen ligt niet vast in een regio, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt, de regelgeving, de vormgeving van de instituties en of werken loont (het laatste is wel een serieus probleem in Nederland).

De arbeidsparticipatie is in andere Europese landen hoger, er werken nergens zo veel mensen in deeltijd als in Nederland en er staan nog veel mensen aan de kant die graag zouden willen werken. In Nijmegen doen zo'n 20.000 inwoners (20 procent van de beroepsbevolking) niet *wit* mee, staan langs de kant en hun talenten worden onvoldoende benut. Als Nijmegen, de regio, bedrijven en maatschappelijke organisaties er niet in slagen de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie aanzienlijk te verhogen dan worden de economische ontwikkelingen, de innovatie, vernieuwing, duurzaamheidstransities en bijvoorbeeld het bouwen van meer woningen aanzienlijk gehinderd.

Met een Educatieve Agenda met tanden kan ingezet worden op een hogere kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs in Nijmegen. Het basis- en voortgezet onderwijs kampt met twee problemen: het onderwijs is een belangrijke motor geworden van kansenongelijkheid en er is sprake van een gestage neergang in leerprestaties. Beide problemen hebben belangrijke gevolgen op allerlei beleidsterreinen. Dit kan voor de gemeente Nijmegen aanleiding zijn om te overwegen om zich intensiever te gaan bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs in de gemeente.

Tenslotte blijf voldoende ruimte bieden aan bedrijven, voorzieningen en banen. Met de sterke groei van het aantal inwoners en woningen dreigen ondernemingen en banen verdrongen te worden. De toename van het aantal bedrijfsvestigingen zorgt ook door een groeiende vraag naar bedrijfsruimte waar steeds minder makkelijk in voorzien kan worden en in centrale delen van de stad ontstaat al krapte op de kantorenmarkt. Met de Kanaalzone, de werklocaties van de campussen, het gebied Oostkanaalhavens, méér gemengde woon- en werklocaties en méér functiemenging is het streven om voldoende ruimte te blijven behouden voor werklocaties en tienduizend banen. Het ruimte blijven bieden en blijven reserveren voor bedrijven, voorzieningen en banen vergt wel voortdurende aandacht en afweging omdat de inzet op woonlocaties onomkeerbaar is en de gemeente nu al veel moeite moet doen om bedrijven binnenboord te houden.

De vierde opgave ‘Bouwen aan een aantrekkelijke stad’

Waar komen we vandaan en waar staan we nu?

Nijmegen was een aantrekkelijke woonstad en is alleen nog maar aantrekkelijker geworden de afgelopen jaren. Er is sprake van een sterke toename van het aantal inwoners en huishoudens. De afgelopen twintig jaar neemt de bevolking voor 39 procent toe door de natuurlijke aanwas, voor 20 procent door het saldo buitenlandse migratie en voor 40 procent door het saldo binnenlandse migratie. Het laatste betekent dat meer inwoners uit andere gemeenten naar Nijmegen verhuizen dan er Nijmegenaren verhuizen naar andere gemeenten. Voor de komende dertig jaar neemt naar verwachting de bevolking toe door de natuurlijke aanwas, maar vier keer sterker door het saldo binnenlandse migratie. Zijn dit vooral studenten die gaan studeren en verhuizen naar Nijmegen? Of zijn het jonge gezinnen? Dat maakt nogal uit voor het type woningen dat nodig is. De Omgevingsvisie geeft de komende twee decennia richting aan de verstedelijkingsopgave voor Nijmegen met meer gemengde woon-werkmilieus, meer groen, meer duurzame mobiliteit, knooppunt- en campusontwikkelingen zodat er de komende tien jaar plaats is voor 10.000 extra woningen en 10.000 banen. Er wordt vanuit

gegaan dat de stad ook na 2030 blijft groeien met minimaal een toename van vijfduizend woningen tussen 2030 en 2040.

In de woonaantrekkelijksindex van Atlas voor gemeenten neemt Nijmegen de 7e plaats in van de vijftig grootste gemeenten in Nederland. Maar als wij het nadeel van de nabije grens met Duitsland weghalen (en de slechtere bereikbaarheid van banen voor Nijmegenaren) dat wordt de plaats: de 3e plaats. Ná Amsterdam en Utrecht.

Vier jaar geleden constateerde we in de trendstudie dat er – naast de kwantitatieve opgave – een aanzienlijk transformatie-opgave is voor Nijmegen. Ook in de bestaande woningvoorraad. Dat het van belang is om bij alle keuzes een lange termijn perspectief te kiezen. Door de vraag te beantwoorden: kan de wijk op deze wijze de komende 70 tot 100 jaar aantrekkelijk blijven? Zet niet in op woningen die nu makkelijk verkopen maar over tien jaar misschien niet goed meer passen bij de woonbehoeften en veranderende huishoudenssamenstelling. Kies voor nieuwe ruimtelijk concepten en kleinschalige projecten voor specifieke groepen, zet in op functiemenging en gebruik de vergrijzing om de woonvoorraad aan te passen en de wijken te verbeteren.

Waar staan we nu?

Wij zitten op de woonmarkt met de problematiek van insiders en outsiders. De insiders profiteren en de outsiders zijn de dupe. De groeiende kansenongelijkheid doet zich in Nederland niet alleen voor via de soort baan en de mate van bestaanszekerheid (vast of flexibel), via het inkomen (hoog of laag), via het onderwijs (hoog- of laagopgeleid) maar in toenemende mate op de woningmarkt (koop of huur, wel een woning of nog geen woning, hoge of lage woonlasten).

De opgave die voortvloeit uit de verwachte verandering van de huishoudenssamenstelling is zeker niet minder geworden. In de prognose is zelfs sprake van een daling van het aantal paarhuishoudens. Wat betekent dit als gekeken wordt naar de bestaande woningvoorraad? Veel van de eenpersoonshuishoudens zijn bovendien ouderen waarvan een partner is weggefallen. Wonen deze ouderen nog wel in een

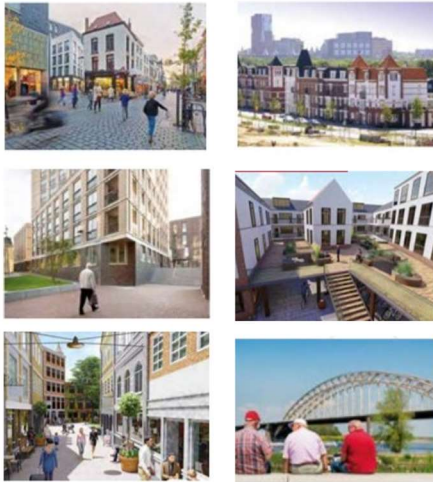
geschikte woning of moeten zij in te grote eengezinswoning blijven wonen omdat er onvoldoende alternatieven zijn?

De Woondeal is natuurlijk ook een verandering ten opzichte van vier jaar geleden. Tot 2025 worden 20.000 woningen gerealiseerd; dit zijn er 5.000 meer dan eerder gepland. Vijftig procent van de woningen moeten in het betaalbare segment vallen.

Opvallend is de relatief goede score op leefbaarheid en overlast in de buurt. Er zijn natuurlijk belangrijke verschillen tussen de wijken en buurten en sommige wijken gaan verder achteruit. Maar het gemiddelde oordeel van de Nijmegenaren is positief. Nijmegenaren waarderen de stad als woon- en leefgemeente in 2019 gemiddeld met een 7,8. Dat is iets hoger dan in 2015 (7,6) en 2017 (7,7). Een derde van de Nijmegenaren geeft in 2019 aan dat Nijmegen in het voorgaande jaar vooruit is gegaan, 13 procent ziet achteruitgang. Het meest genoemd bij vooruitgang is de aanpak van de Waalkade, gevolgd door verbeteringen aan fietspaden, meer levendigheid/evenementen/culturele activiteiten, meer groen, nieuwbouw en verbetering van het winkel- en/of horeca-aanbod. En men is van mening dat de gemeente daarin een positieve rol speelt.

Voor de komende jaren blijft natuurlijk een grote opgave het verdichten en tegelijkertijd verbeteren van de leefomgeving, mengen, vergroenen en klimaatadaptiever maken. Dat zal veel creativiteit vergen om alle bestaande middelen goed te bundelen en te richten. Om de gebiedsontwikkeling en – verbetering te combineren met de energietransitie en de klimaatopgave. En dat is eigenlijk tegelijkertijd een belangrijke geactualiseerde opgave.

Bouwen aan een aantrekkelijke stad



De geactualiseerde opgaven:

- Overbruggen van de woonkloof en kloof tussen insiders en outsiders
- Voorzieningen en beheerbudgetten moeten meegroeien met de groei van de stad
- Niet alleen aandacht voor de focusgebieden maar vooral ook voor de *bestaande* wijken
- Verdichten én verbeteren (leefbaarheid, luchtkwaliteit, groen, klimaatadaptatie, autoluw, e.d.) van de woon-, leef- en werkmilieus

...PLATFORM31...

Bij het actualiseren van de hoofdopgave 'bouwen aan een aantrekkelijke stad' kunnen de volgende vraagstukken, deelopgaven en programma's opnieuw verdiept en aangescherpt worden.

Het overbruggen van de woonkloof en kloof tussen insiders en outsiders.

De verdichting in Nijmegen vraagt ook om een hoge kwaliteit van de openbare ruimte. Voor een aantrekkelijke, leefbare, vitale en veerkrachtige stad vormt de publieke ruimte als ontmoetingsplaats een belangrijke voorwaarde. Het historisch erfgoed in Nijmegen maakt een belangrijk onderdeel uit van de aantrekkelijke stad. Evenals de menging van functies en activiteiten.

Daarbij is afnemen en ontbreken van fysieke ruimte voor bijvoorbeeld groen e.d. minder een probleem als gestreefd wordt naar hoge kwaliteit van het nog wel aanwezige groen. Enkele voorbeelden:

- Maak van versteende pleinen groene ontmoetingsplaatsen. Een hoogwaardige kwaliteit van stadspaleinen en stadsparkjes draagt in belangrijke mate bij aan toevallige ontmoetingen. Onderzoeken laten zien dat mensen in een groene omgeving socialer zijn dan in een jungle van steen en beton.

- Geef de bewoners de publieke verantwoordelijk voor groene buurtpleinen. Met vele harde en versteende buurtpleinen is Nijmegen een harde stad. Het is een relatief eenvoudige ingreep om met een bulldozer de stenen en het asfalt te verwijderen. Te veel buurtpleinen zijn op dit moment geen ontmoetingsplek voor bewoners uit de buurt. Men kan de pleinen - zonder asfalt en stenen – teruggeven aan de inwoners. Men moet daardoor zelf aan de slag. Dit zal niet overal even goed en gemakkelijk gaan. Maar de winst in interactie kan groot zijn. Ook Nijmegenaren (in toenemende mate sterke gediversifieerd) hebben rommeligheid, levendigheid, kleine uitdagingen én af en toe ruzie nodig om samen een publieke ruimte te maken en zich gelukkig te voelen. Groene pleinen leveren een bijdrage aan de klimaatopgave van Nijmegen, vergroten de publieke familiariteit en de noodgedwongen sociale organisatie leidt tot informele sociale controle. Als mensen zich collectief inzetten voor groenonderhoud gebeurt dat doorgaans ook met meer respect voor milieu en leefomgeving dan wanneer dit onderhoud door de gemeente zelf of door een ingehuurd groenbedrijf wordt uitgevoerd. Het past ook uitstekend bij de beweging van Happy Streets en stadsstraten. Men kan hierbij zelfs nieuwe technologie inzetten. Zo kunnen de inwoners van Boston een brandkraan adopteren waarvoor zij verantwoordelijk zijn om hem sneeuwvrij te maken (Adopt-a-Hydrant). Dit kan een Nijmeegse variant krijgen.
- Realiseer stadsparkjes met een zeer hoge kwaliteit. Het elkaar ontmoeten, wordt in belangrijke mate gestimuleerd door kleine buurtparken en pleinen met hoge kwaliteit en met veel oog voor details. De bekende internationale voorbeelden zijn het Paley Park en het Battery Park City in Manhattan, en het Greenpoint-Williamsburg Waterfront in Brooklyn. Met testopstellingen, het zorgvuldig bestuderen van zichtlijnen, verplaatsbare stoelen, de verlichting, gebruikte materialen en door vele uren te luisteren en heel veel te wandelen om de DNA van de buurt te begrijpen, kan kwaliteit tot stand komen. Dit leidt van de ene op de andere dag tot parken en pleinen waar mensen graag willen verblijven en elkaar ontmoeten. Niet door de grootte en de omvang maar door de kwaliteit op een zeer

kleine fysieke ruimte. Deze voorbeelden kunnen ook als inspiratie dienen voor Nijmegen. Misschien ontstaat er door verdichting minder ruimte voor groen. Maar door volledig in te zetten op kwaliteit kan de stad er toch op vooruit gaan. Laat zo snel mogelijk hele concrete voorbeelden zien om de weerstanden tegen de verdichting te verminderen. Communiceer de gekozen ontwikkelrichting in de verdichting mét kwaliteitswinst heel intensief met de inwoners.

Voorzieningen en beheerbudgetten dienen mee te groeien met de groei van de stad. Bij een aantrekkelijke stad horen ook goede voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, musea en erfgoed. Voor de toename van voorzieningen (sport, cultuur) moet ruimte zijn. Van belang is ook dat de budgetten voor ontwikkeling, programmering, beheer en onderhoud (van onder andere infrastructuur, groen, erfgoed, cultuur) meegroeien met de toename van het aantal inwoners en gebruikers. Dit is des te belangrijker omdat de cultuursector en sportverenigingen sterk zijn geraakt door de lockdowns en coronamaatregelen. De komende tien jaar zijn *tientallen miljoenen euro's* nodig om de openbare ruimte toekomstbestendig te maken, om achterstallig onderhoud weg te werken, om het maatschappelijk vastgoed en de schoolgebouwen te verduurzamen en om het erfgoed te behouden voor de toekomst.

Blijven combineren van alle instrumenten en financieringsmogelijkheden. Vanwege het publieke belang van evenwichtige gebiedsontwikkelingen, om te komen tot voldoende aantrekkelijke werkgebieden en gemengde woonwerkgebieden in Nijmegen is een verbreding van het instrumentarium om gebiedsontwikkelingen te sturen wenselijk. Ook vanuit de filosofie van de Omgevingswet (uitnodigingsplanologie, organische gebiedsontwikkeling) is volgens de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) behoefte aan meer maatwerk en meer afwegingsruimte voor decentrale bestuurders. Het hele palet van zowel actief als faciliterend grondbeleid, het versnellen van de exploitatie, het verlengen van de exploitatie, de begrenzing van het exploitatiegebied aanpassen, onteigening, voorkeursrecht, realisatieplicht indien sprake is van zelfrealisatie, kostenverhaal, erfpacht, (regionale) verevening, stedelijke herverkaveling (mét stok achter de deur) en *value capturing*

dient idealiter ingezet te kunnen worden. Systematisch kan voortdurend gezocht worden naar het combineren van de beheersbudgetten, de investeringen in verkeer en vervoer, de investeringen en maatregelen voor klimaatadaptatie, et cetera.

Kwetsbare wijken staan weer hoog op verschillende beleidsagenda's. Dat heeft te maken met groeiende verschillen tussen wijken en buurten op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken vergroot. Om overlast en criminaliteit tegen te gaan, is de verbinding tussen het fysieke, zorg-, sociaal en veiligheidsdomein van belang. De kans op succes is het grootst als – vanuit een verbindende of regierol van de gemeente – de organisaties vanuit de verschillende domeinen zich committeren aan het gezamenlijke doel en de maatschappelijke impact die men met elkaar wil realiseren.

Systematisch vasthouden aan duurzame gebiedsontwikkeling en duurzame mobiliteit. De bundeling van meerdere stedelijke functies (wonen, werken, voorzieningen, et cetera) verbetert de bereikbaarheid, leidt tot minder autogebruik, zorgvuldig ruimtegebruik en is maatschappelijk het meest doelmatig en effectief.. Dit vergt een integrale aanpak qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sector-overstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken.

Als geactualiseerde opgave voor de aantrekkelijke stad moeten de bestaande woningen niet vergeten worden. Daarbij kan het oog ook gericht worden op de buitenwijken van Nijmegen. Het zijn wijken zonder grote problemen tot nu toe, maar waar wel langzaamaan huizen, bewoners en de leefomgeving verouderen. In vergelijking met de opleveringsjaren (jaren '60, '70, '80 van de vorige eeuw) woont er momenteel nog circa twee derde van het oorspronkelijke aantal mensen. Het is dus rustiger op straat, er is minder draagvlak voor voorzieningen en er ligt de nodige over-gedimensioneerde infrastructuur (vierbaanswegen, ruime parkeerterreinen, winkelcentra in laagbouw). De woningen zijn niet slecht, maar er is een verduurzamingsinhaalslag nodig plus groot onderhoud. Een halve eeuw na de bouw zullen er veel

woningen vrijkomen, veelal rijtjeswoningen, en steeds vaker in koop. Voor zeven wijken in Nederland is getoond hoe dergelijke wijken verbeterd kunnen worden en de bestaande woningvoorraad beter benut kan worden in het licht van de grote maatschappelijke opgaven. Natuurlijk zijn er ook volop belemmeringen om de bestaande woningvoorraad beter te gaan benutten. Belemmeringen zoals de kostendelersnorm, een huurprijsstijging bij verhuizing (vaak bij sociale woningbouw), de werking van de huurtoeslag (éénpersoonshuishoudens krijgen meer huurtoeslag bij dezelfde huurprijs) en de stapeling aan eisen (geluidsisolatie, brandveiligheid, bouwtechnische en welstandseisen, duurzaamheid, groene buitenruimte). Maar minder ontmoedigen en verbieden, meer stimuleren, faciliteren en activeren, en het lonend maken dat mensen gaan samenwonen, is een geactualiseerde opgave om de druk op de woningmarkt óók te verminderen en om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. Dit kan ook een oplossingsrichting zijn als de bouwvakkers er niet meer in voldoende mate zijn om de vele nieuwe woningen te bouwen.

De vijfde opgave ‘Moderne overheid’

Waar komen we vandaan en waar staan we nu?

In de vorige trendstudie werd besproken dat:

- de gemeente steeds belangrijker wordt voor de burgers of in ieder geval voor een deel van de burgers die erg afhankelijk zijn van de gemeentelijke ondersteuning;
- er tegelijkertijd een groep inwoners is die geconfronteerd worden met allerlei zorgen over hun inkomen, hun bestaanszekerheid, hun zorg en toekomst. Deze zorgen zijn bij een deel van de inwoners niet minder geworden. Ook niet door corona.
- er werd vier jaar geleden een lans gebroken om in te zetten op krachtige regionale samenwerking en daar als Nijmegen een leidende rol in te nemen. In de koersdocumenten lees ik dat daar nadrukkelijk sprake van is. De Groene Metropoolregio is daar ook een uiting van.

Waar staan we nu?

Van de Nijmegenaren heeft 35 procent (veel) vertrouwen in het bestuur van de stad. Dit aandeel is sinds 2017 ongewijzigd. Ten opzichte van 2017 zijn wat meer inwoners positief over de invloed die zij hebben op wat er in de stad gebeurt (42 procent).

Voor 'waar we nu staan' is mijns inziens een belangrijk vraag: is een hernieuwde en aangescherpte focus nodig en zijn nieuwe instrumenten nodig om het hoofd te bieden aan de verschillen per wijk, de geringe verbetering in sociale veiligheid en de arbeidspolarisatie. Ook het blijven verbeteren van de burgerparticipatie is een aandachtspunt. Zijn bijvoorbeeld de stadsgesprekken in het kader van de Omgevingsvisie voor herhaling vatbaar? Is het idee van David van Reybroek over preferenda iets voor Nijmegen? Kan er meer gebruik gemaakt worden van burgerbegrotingen en burgerfora en kunnen inwoners beloond worden voor hun betrokkenheid bij de besluitvorming en afwegingen. Kan er meer gewerkt worden met ontwerpstudio's waarin wenselijke toekomstbeelden worden gemaakt om het gesprek te verdiepen en te verrijken? Kunnen burgers hiervoor een vergoeding ontvangen en kunnen op deze wijze ook de unusual suspects (de afgehaakten?) betrokken worden om mee te denken over de toekomst van Nijmegen en het nieuwe aantrekkelijke verhaal?

De geactualiseerde opgave 'moderne overheid'

Moderne overheid



Geef burgers échte invloed op het klimaatbeleid met het preferendum

...PLATFORM31...

De geactualiseerde opgaven:

- Hoe te komen tot meer verbinding tussen de opgaven en betere sturing
- Implementeren van een brede variatie van instrumenten om de representatieve, directe en deliberatieve democratie te versterken
- Meer aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering
- Toepassen van de lessen voor effectievere opgavegerichte samenwerking als overheden en partners (lokaal en in regio)

Binnen de hoofdoopgave 'moderne overheid' verdienen, op basis van de landelijke en Nijmeegse trends en ontwikkelingen, de volgende vraagstukken aandacht.

Een geactualiseerde opgave is om meer samenhang aan te brengen tussen de programma's en hoofdoopgaven en te zorgen voor een meer eenduidige sturing. Met de hoofdoopgaven in het coalitieakkoord, in de Omgevingsvisie en met de systematische monitoring door bureau Onderzoek & Statistiek langs de hoofdoopgaven heeft Nijmegen een belangrijke stap gezet in het opgavegericht, vanuit de bedoeling, werken aan de hoofdoopgaven. Toch is niet voor alle beleidsmedewerkers deze samenhang op dit moment voldoende duidelijk.

De theoretische oplossingsrichting (Berenschot, *De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren*) is om te formuleren welke publieke waarden men met de hoofdoopgave wil realiseren. Dit is bij uitstek de taak van het nieuwe college. Vervolgens moet nagedacht worden met welke arrangementen deze publieke waarden gerealiseerd kunnen worden en hoe de arrangementen het beste gebouwd kunnen worden voor het soort vraagstuk en de deelopgave. Vervolgens moet vanuit de opgaven met voldoende adaptiviteit teruggedeneerd worden naar doelen, resultaten, activiteiten, middelen en organisatievorm(en).

Door burgers meer te betrekken bij het beleid, ze een rol te geven in de uitvoering, ze mee te laten praten en denken over het nieuwe coalitieakkoord, door burgerbegrotingen en burgerfora te gebruiken, wordt de faalkans van beleid verkleind en het draagvlak voor complexe maatschappelijke opgaven vergroot. Samen met de burgers kan bij uitstek het nieuwe en motiverende verhaal voor en over Nijmegen in de toekomst gemaakt worden. De Omgevingsvisie is hier al een uitstekende aanzet voor. De maatschappelijke controverses die optreden rond duurzaamheidsvraagstukken (wel of geen windmolens of zonneweiden op land, de inzet van biomassa en welke, ‘wel wenselijk, maar niet in mijn achtertuin’) kan worden verminderd door de “gewone” burger mee te laten beslissen en mee te laten profiteren.

Toch zijn er uiteraard vele praktische vragen om burgers meer te betrekken bij het beleid die het nieuwe college, de raad en de lokale samenleving gezamenlijk moeten beantwoorden. Op welke thema’s krijgen burgers directe invloed, hoe ver gaat Nijmegen om meningen van burgers op te halen en om participatieve processen op te zetten en hoe betrek je de inwoners die niet (meer) meedoen in de traditionele inspraakprocedures? Welke instrumenten kiest men in welke situatie: panels, referenda, burgerbegroting, burgerfora, preferenda? Preferenda zijn raadplegingen van burgers waarbij niet, zoals bij het referendum, uit twee varianten gekozen kan worden (ja-neen, groen-blauw, e.d.) maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meer beleidsalternatieven en dilemma’s kunnen afwegen.

Meer dan enige jaren geleden is landelijk en lokaal het besef gegroeid dat de kwaliteit van de beleidsuitvoering meer aandacht behoeft. Zijn de beleidsplannen (na alle bezuinigingen en reorganisaties) wel goed uit te voeren? Worden subsidies en projecten in voldoende mate integraal afgewogen? Zijn de richtlijnen en randvoorwaarden consistent? Wordt voldoende ingezet om systematisch het beleid te evalueren en te verbeteren? Wordt er in voldoende mate rekening mee gehouden dat de burgers de wet en regels niet alleen moeten kennen maar ook moeten ‘kunnen’. Ook als zij tijdelijk of blijvend beschikken over een beperkt doenvermogen?

Door velerlei incidenten in Nederland – die vooral kwetsbare inwoners raken – ontstaat er in toenemende mate oog voor het belang van de uitvoerbaarheid van beleid, het reduceren van de complexiteit, goede dienstverlening, empathie, inlevingsvermogen en het méér toepassen van praktische wijsheid. Vaak wordt in het beleid, de beleidsveronderstellingen en in de uitvoering onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de samenleving voor velen en het feit dat Nederland 2½ miljoen mensen van 16 jaar en ouder kent (in Nijmegen zo'n 25.000 inwoners) die moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen. Zij kunnen een brief van de gemeente of een bijsluiter niet lezen. De kwetsbare burger wordt geconfronteerd met een duizelingwekkende ingewikkeldheid van voorzieningen, regelingen, toeslagen, arrangementen, protocollen, formulieren, controles en eigen bijdragen. Zo wordt een alleenstaande met twee kinderen, een parttimebaan, een huurhuis en een aanvullende bijstandsverzekering geconfronteerd met tien inkomenselementen, zeven instanties, achttien jaarlijkse formulieren en tachtig betalingen. Met deze complexiteit is een vergissing bij de uitvoerders en door de burgers snel gemaakt met alle vervelende consequenties van dien.

De Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, de tragedie achter de kinderopvangtoeslagenaffaire en de analyse van de Participatiewet hebben duidelijk gemaakt dat de burgers met achterdocht bejegend worden en dat in de protocollen, procedures en de algoritmen de menselijke maat verloren is gegaan. Er komt meer aandacht voor het opruimen van bureaucratische barrières (zonder regels te overtreden), de menselijke maat, méér maatwerk (vooral voor de meest kwetsbare inwoners) en voor het geven van vertrouwen.

In algemene zin kan meer handelen in vertrouwen bevorderd worden door terug te gaan naar de bedoeling. Er is ook een zoekproces gaande om in het beleid en de uitvoering 'de bedoeling' centraal te stellen. De vraag staat dan centraal wat men voor de burger kan betekenen, ook buiten de eigen enge en formele taakopdracht om. Met 'terug naar de bedoeling', maatwerk en de menselijke maat zijn niet meer rechtmatigheid en de uitvoering van regelingen het enige criterium.

Voorbeelden zijn de Sociale Verzekeringsbank met in 'garage de bedoeling', gemeente Den Haag met het 'Sociaal Hospitaal', 'Garage-2020' in de jeugdzorg. In deze voorbeelden zijn niet langer de protocollen leidend, maar de problemen van de burger; niet de bureaucratische verslaglegging bepaalt het handelen van uitvoerende medewerkers, maar het menselijk welzijn.

Veel kan opgelost worden voor de kwetsbare burgers door vaker de telefoon te pakken, oog te hebben voor de mens achter het BSN-nummer, niet achter het bureau te blijven zitten maar juist actief contact zoeken met de bewoners. Of de suggestie van de Nationale Ombudsman die mij zeer aanspreekt: richt in elke gemeente een loket in waar de burger met al zijn vragen terecht kan (niet alleen over de gemeente, maar ook de bank, het energiebedrijf, et cetera). Je wordt niet verwezen, maar je wordt geholpen.

De digitale transformatie zorgt voor een ingrijpende verandering van de samenleving, van alle gemeentelijke programma's en van alle hoofdpogaven. Alle producten, diensten, werkprocessen en relaties tussen de overheid en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen ingrijpend veranderen. Bovendien op een wijze die wij ons nu nog moeilijk kunnen voorstellen. Voor de gemeente Nijmegen biedt de digitale transformatie de kans om alle programma's en hoofdpogaven beter met elkaar te verbinden, om de dienstverlening te verbeteren, om de burger/klant meer centraal te stellen, én om tegelijkertijd de kwetsbare Nijmegenaar niet te vermorzelen met protocollen, procedures, digitale portals en algoritmen. Dit is tegelijkertijd als geactualiseerde opgave makkelijker opgeschreven dan uitgevoerd.

Draagvlak en een constructieve houding van de inwoners komen tot stand door goed luisterende ambtenaren, waardering voor de verschillende perspectieven, serieus genomen worden en eerlijke procedures. Als burgers een participatief proces als open en eerlijk ervaren, met heldere afspraken over het primaat of ultiemaat van de politiek en de raad draagt het bij aan het vertrouwen in de gemeente en aan draagvlak voor beleid. In de literatuur is het advies om méér

aandacht te besteden aan de manier waarop burgers, bewonersinitiatieven en ambtenaren met elkaar praten, om méér te focussen op het proces en minder op de uitkomsten.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (*Naar één overheid*) is op basis van de bestudeerde casussen geschrokken van de slordigheid waarmee de opgavegerichte samenwerking van de overheden vorm krijgt. Voor opgavegerichte samenwerking (intern, extern en regionaal) is vertrouwen van belang. De ervaring in diverse casussen leert, dat er ook sprake moet zijn van een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke, gedeelde en richtinggevende doelen. Dat aan de voorkant voldoende nagedacht is over welke partijen betrokken moeten zijn om de opgave te kunnen realiseren. De vrijwillige keuze wie mee wil doen in de samenwerking is vaak de start van de samenwerking. Vervolgens is belangrijk om over te gaan op professioneel programma- en projectmanagement met een heldere onderling geaccordeerde scope en een duidelijke leiding. Alle lessen van hoogwaardig programmatisch- en projectmatig werken, moeten – door een regisseur van topklasse – toegepast gaan en kunnen worden. Tenslotte dienen voldoende financiële middelen toegewezen en een adequaat instrumentarium ingezet worden.

De geleerde lessen van opgavegerichte samenwerking zijn:

- zorg voor een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke richtinggevende doelen;
- denk aan de voorkant voldoende na over welke partijen betrokken moeten worden om de opgave te kunnen realiseren;
- ga na een lichte start van de samenwerking (*coalition of the willing*) over op hard projectmanagement van topklasse met een heldere onderling geaccordeerde scope en een duidelijke leiding;
- alloceer voldoende financiële middelen en kies een adequaat instrumentarium voor de opgavegerichte samenwerking.

Toch blijft, zelfs bij het toepassen van deze lessen, het sturen in netwerken complex vanwege verschillende doelen, prioriteiten, aansturingsmechanismen, financieringsvormen, verantwoordingsverplichtingen en het tempo van besluitvorming van de

verschillende samenwerkende partijen. Het is niet eenvoudig om de netwerkende aanpak goed uit te voeren omdat het een andere aanpak vergt dan de “gewone manier van werken” in de meeste organisaties. In vele gevallen zijn administratieve instrumenten, beleidsregels, afspraken en organisatiesystemen in organisaties niet geënt op het werken in netwerken. Het is niet eenvoudig om vanuit de “gewone manier van werken” te komen tot een effectieve netwerksamenwerking. Het vereist andere competenties, vaardigheden, instrumenten, oefening, professionalisering, systematisering en een voortgaand leerproces. Nijmegen kan dit benoemen en expliciet adresseren.