Trendstudie Nijmegen 2022

Nijmeegse hoofdopgaven: behaalde resultaten, actualisatie en samenhang



Koos van Dijken en Margot Leegwater

Platform31, 16 december 2021

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **4**

1 Inleiding **8**

2 Trendstudie Nijmegen 2022 e.v. **10**

2.1 Inleiding 10

2.1.1 Inleiding 10

2.1.2 Demografische trends en ontwikkelingen 10

2.1.3 Economische trends en ontwikkelingen 11

2.1.4 Sociale trends en ontwikkelingen 11

2.1.5 Trends en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein 12

2.1.6 Ruimtelijke en woontrends 13

2.1.7 Trends en ontwikkelingen in mobiliteit en bereikbaarheid 13

2.1.8 Trends en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid 14

2.1.9 Bestuurlijke trends en ontwikkelingen 15

2.2 Hoofdopgaven: behaalde resultaten, actualisatie en samenhang 16

2.2.1 Inleiding 16

2.2.2 De stad moet duurzamer 16

2.2.3 Een sociale stad blijven 17

2.2.4 Versterken economische veerkracht 20

2.2.5 Bouwen aan een aantrekkelijke stad 21

2.2.6 Moderne overheid 23

3 Verdieping: trends en ontwikkelingen **25**

3.1 Inleiding 25

3.2 Demografische trends en ontwikkelingen 25

3.3 Economische trends en ontwikkelingen 30

3.4 Sociale trends en ontwikkelingen 38

3.5 Trends en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein 48

3.6 Ruimtelijke en woontrends 53

3.7 Trends en ontwikkelingen in mobiliteit en bereikbaarheid 58

3.8 Trends en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid 62

3.9 Bestuurlijke trends en ontwikkelingen 69

4 Verdieping: geactualiseerde Nijmeegse hoofdopgaven 74

4.1 Inleiding 74

4.2 De stad moet duurzamer 74

4.3 Een sociale stad blijven 83

4.4 Versterken economische veerkracht 94

4.5 Bouwen aan een aantrekkelijke stad 103

4.6 Moderne overheid 112

Bijlage: grafieken niet in hoofdtekst 119

Managementsamenvatting

Inleiding

Op basis van de landelijke en Nijmeegse trends en ontwikkelingen en wat de afgelopen jaren is bereikt op de hoofdopgaven is er geen reden om de vijf hoofdopgaven van Nijmegen te vervangen door andere hoofdopgaven. De bestaande vijf hoofdopgaven zijn nog steeds een prima kader om daarbinnen thema's en deelopgaven aan te scherpen en te verdiepen. De managementsamenvatting concentreert zich op de actualisatie van de bestaande hoofdopgaven in Nijmegen voor de volgende bestuursperiode.

De stad moet duurzamer

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

Binnen de hoofdopgave 'de stad moet duurzamer' kunnen de volgende aanscherpingen overwogen worden.

- 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.
- Dit laat onverlet dat daarnaast ook meer ingezet kan worden op het geven van ruimte voor burgerinitiatieven, burger- en energiecoöperaties. Zij kunnen een voorhoede zijn die leerervaringen opdoen waar de hele gemeente van kan profiteren. Door burgers meer te betrekken bij de keuzes en dilemma's (o.a. door middel van burgerfora en preferenda) en heldere afspraken hoe met de participatieresultaten wordt omgegaan (primaat of ultimaat van bestuur en raad) kan méér draagvlak ontstaan voor de ingrijpende veranderingen, kan de polarisatie rond de duurzaamheidsvraagstukken verminderen en kan de NIMBY-problematiek beter beheersbaar blijven.
- 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).

Een sociale stad blijven

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.

Bij het verder concretiseren en actualiseren van de hoofdopgave om een sociale stad te blijven, kunnen de volgende thema's, deelopgaven en programma's aangescherpt en verdiept worden.

- Een samenhangende aanpak gericht op positieve gezondheid om de gezondheidsverschillen te verkleinen. 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.
- 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.
- 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 zich intensiever te gaan bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs in de gemeente.
- 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. Et cetera. In dit licht is het begrijpelijk en verstandig om van de verbetering van de *arbeidsproductiviteitsontwikkeling* (beter onderwijs, innoveren, slimmer organiseren, betere regionale samenwerking, 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.

Versterken economische veerkracht

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.

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.
- Door middel van investeringen, digitalisering, innovatie, onderzoek, ontwikkeling, beter onderwijs, bij-, om- en herscholing, permanente educatie en het nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis) kan de arbeidsproductiviteitontwikkeling op een hoger niveau komen. Dit is nodig om de krimp van de beroepsbevolking in de regio en de stagnerende ontwikkeling van de beroepsbevolking in Nijmegen géén bottleneck te laten worden.
- Voldoende ruimte blijven 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.

Bouwen aan een aantrekkelijke stad

Nijmegen was een aantrekkelijke woonstad en is alleen nog maar aantrekkelijker geworden de afgelopen jaren. Vele inwoners onderkennen dat ook. In vele delen van de stad wordt volop gebouwd; de groei van de woningvoorraad is weer op stoom. 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. De opgave om bij alle plannen en gebiedsontwikkelingen het lange termijn perspectief als uitgangspunt te hanteren, blijft onverkort overeind.

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

- De verdichting in Nijmegen vraagt 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.
- 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.

- 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.

Moderne overheid

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

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?

Het beter toepassen van de lessen voor een meer effectieve *opgavegerichte samenwerking* als overheden en met de maatschappelijke partners. 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.

De digitale transformatie zorgt voor een ingrijpende verandering van de samenleving, van alle gemeentelijke programma's en van alle hoofdopgaven. 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 hoofdopgaven 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.

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

1 Inleiding

Achtergrond
In 2018 is Platform31 de penvoerder geweest van een Nijmeegse maatwerktrendstudie *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium*.[1] 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.[2] De hoofdopgaven zijn ook de rode draad geworden van het coalitieakkoord 2018-2022 van Nijmegen.[3] Recentelijk heeft Platform31 de algemene trendstudie voor de G40 en de M50 afgerond *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*[4]

Actualisatie van de Nijmeegse trendstudie ten behoeve van het overdrachtsdossier 2022
Ten behoeve van het overdrachtsdossier voor de bestuursperiode heeft Nijmegen behoefte aan een actualisatie van de Nijmeegse trendstudie. Evenals vier jaar geleden vormt de algemene trendstudie van Platform31 een vertrekpunt en 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 en voor alle geïnteresseerde medewerkers tijdens een carrousel.

Nijmegen vergeleken met vergelijkbare steden
Evenals in de vorige Nijmeegse trendstudie wordt Nijmegen vergeleken met vergelijkbare gemeenten. Dit geeft mede reliëf aan de trends, ontwikkelingen en opgaven voor Nijmegen. Daarbij is het benchmarken van Nijmegen breder getrokken dan vorige keer. Nu zijn alle vergelijkbare gemeenten de kennissteden waarmee Nijmegen zichzelf vergelijkt in de Stads- en Wijkmonitoren (Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen en Tilburg) én de gemeenten met een zelfde zwakke sociale structuur en sterke centrumfunctie zoals Nijmegen (Arnhem, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leeuwarden en 's-Hertogenbosch)[5] en met tussen de 120.000 en 235.000 inwoners. Aan de vergelijking zijn – afhankelijk van de gebruikte bron – toegevoegd de gemiddelde score van alle gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners, de gemiddelde score van alle gemeenten die sterk verstedelijkt zijn, de Corop-regio Arnhem/Nijmegen, de provincie en Nederland.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 is de Nijmeegse trendstudie. De trendstudie vat in acht thema's (demografie, economie, sociaal, veiligheid, ruimte & wonen, mobiliteit & bereikbaarheid, duurzaamheid en bestuur) de landelijke trends en ontwikkelingen samen en verbijzonderd de trends en ontwikkelingen voor Nijmegen. De landelijke en Nijmeegse trends en ontwikkeling zijn gebruikt om de hoofdopgaven van Nijmegen te actualiseren. Voor elk van de hoofdopgaven ('de stad moet duurzamer', 'een sociale stad blijven', 'versterken economische veerkracht', 'bouwen van een aantrekkelijke stad' en 'moderne overheid') is beschreven waar Nijmegen vandaan komt, waar Nijmegen nu staat en hoe de hoofdopgave geactualiseerd kan worden. De conclusie van Platform31 is dat er geen reden is om de vijf strategische hoofdopgaven uit de vorige trendstudie en het huidige coalitieakkoord overboord te gooien en te vervangen door andere hoofdopgaven. De bestaande hoofdopgaven zijn nog steeds

[1] Koos van Dijken, *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium*, Platform31, Den Haag, mei 2018.
[2] Ten eerste: voor een zeventigtal strategen, unithoofden en projectleider, e.d. van de gemeente. Ten tweede: voor de gemeenteraad tijdens een politieke avond. Ten derde: tijdens een carrouselbijeenkomst. Ten vierde: voor de formateur en de formerende partijen.
[3] Gemeente Nijmegen, *Nijmegen: samen vooruit. Coalitieakkoord 2018-2022*, Nijmegen 26 april 2018, blz. 4.
[4] Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*, Platform31, Den Haag, juli 2021.
[5] In de bekostiging door het Rijk van de gemeenten wordt rekening gehouden met de zwaarte van de gemeentelijke taken waarvoor de gemeente staat. De zwaarte van de gemeentelijke taken wordt door het ministerie van BZK bepaald aan de hand van de twee indicatoren: 'sociale structuur' en 'centrumfunctie'. Elke Nederlandse gemeente wordt met een vierdeling gekenmerkt qua sociale structuur (zwak, matig, redelijk of goed) en qua centrumfunctie (sterk, redelijk, weinig of zonder). Nijmegen wordt gekenmerkt door een *zwakke sociale structuur* en een *sterke centrumfunctie*. Dit maakt het mogelijk om als vergelijkbare gemeenten de gemeenten te kiezen met een zelfde zwaarte van gemeentelijke taken en bijgevolg een zelfde relatieve bekostiging door het Rijk.

een prima kader om daarbinnen thema's en deelopgaven aan te scherpen en te verdiepen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van alle lessen die de afgelopen vier jaar zijn geleerd.

Hoofdstuk 3 is een verdere verdieping van de landelijke en Nijmeegse trends en ontwikkelingen. Bij het laatste is intensief gebruik gemaakt van de gegevens van het bureau Onderzoek & Statistiek van de gemeente en van de benchmarking van Nijmegen. Een deel van de vergelijkende statistieken zijn in een bijlage opgenomen. In de hoofdtekst wordt verwezen naar deze grafieken. Hoofdstuk 4 is een verdere verdieping van de geactualiseerde Nijmeegse hoofdopgaven.

2 Trendstudie Nijmegen 2022 e.v.

2.1 Inleiding

Ten behoeve van het overdrachtsdossier voor de komende bestuursperiode heeft Nijmegen behoefte aan een actualisatie van de Nijmeegse trendstudie van vier jaar geleden.[6] Evenals vier jaar geleden is de actualisatie van de Nijmeegse trendstudie tot stand gekomen in een intensief samenwerkingsproces met presentaties voor en gedachtewisselingen met een grote groep strategen, opgavetrekkers, beleidsmedewerkers, het GMT, het college en alle geïnteresseerde medewerkers tijdens een carrousel. De landelijke trends en ontwikkelingen zijn beknopt beschreven, evenals de Nijmeegse verbijzondering van de trends en ontwikkelingen.

Ten behoeve van de trends en ontwikkelingen in Nijmegen en de actualisatie van de Nijmeegse opgaven is Nijmegen vergeleken met een groot aantal vergelijkbare gemeenten (Arnhem, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen en Tilburg).

2.1.1 Inleiding

De landelijke trends en ontwikkelingen in de acht hoofdstukken van de algemene trendstudie van Platform31 zijn, voor zover relevant voor Nijmegen, kort samengevat en aangevuld met de trends en ontwikkelingen in Nijmegen en de regio.[7]

2.1.2 Demografische trends en ontwikkelingen

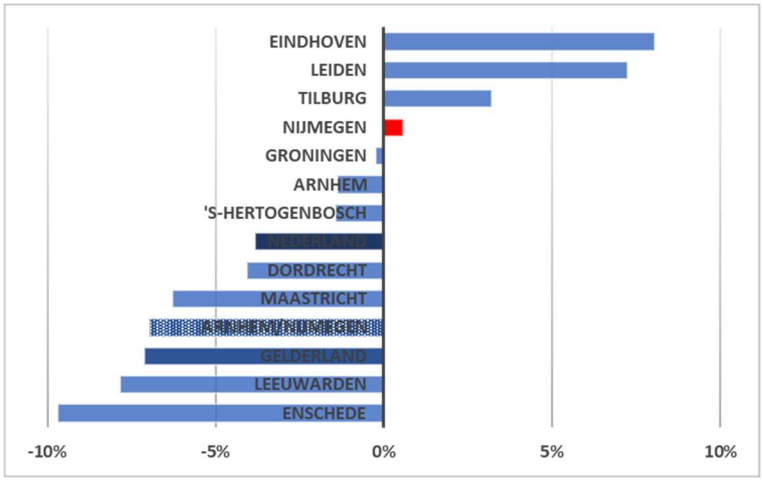
De bevolking in Nederland blijft volgens de bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de komende vijftig jaar toenemen. Met een iets kortere tijdhorizon (2020-2050) zijn er scenario's gemaakt die schetsen dat de omvang van de Nederlandse bevolking kan variëren van 17,4 miljoen (in geval van een laag geboortecijfer, stagnerende levensverwachting en afnemende buitenlandse migratie) tot 21,8 miljoen (in geval van een stijgend geboortecijfers, een stijgende levensverwachting en een toenemend migratiesaldo). De groei van de bevolking slaat vooral neer in de grotere steden. Nijmegen is daar geen uitzondering in. De komende vijftien jaar neemt het aantal Nijmegenaren toe met naar verwachting tussen 6 procent (behoudend scenario) en 12 procent (niet-behoudend scenario). In 2035 varieert de Nijmeegse bevolking tussen 188.500 (behoudend scenario) en 198.500 inwoners (niet-behoudend scenario).
De komende dertig jaar zal de verwachte bevolkingsgroei in Nederland voor 83 procent zijn toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo en voor 17 procent aan de natuurlijke aanwas. Dit geldt niet voor Nijmegen. In Nijmegen wordt de verwachte bevolkingsgroei niet verklaard door de buitenlandse migratie, maar vooral door het feit dat meer mensen uit andere gemeenten verhuizen naar Nijmegen dan er Nijmegenaren verhuizen naar andere gemeenten. Door de instroom en groei van de stad wordt de stad ook steeds diverser.

In heel Nederland en in 31 van de 40 regio's (inclusief Arnhem/Nijmegen) krimpt de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) de komende dertig jaar. In heel Nederland is dat de komende vijftien jaar met 200.000 personen en de komende dertig jaar met half miljoen personen. In de provincie Gelderland neemt de potentiële beroepsbevolking in deze periode naar verwachting af met 112.000 personen en in de regio Arnhem/Nijmegen met naar verwachting 39.800 personen. In Nijmegen wordt groei noch krimp verwacht van de potentiële beroepsbevolking de komende dertig jaar.

[6] Koos van Dijken, *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium*, Platform31, Den Haag, mei 2018.

[7] Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v., Platform31, Den Haag, juli 2021.

Grafiek 2.1 Verwachte ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (15 – 75 jaar) van 2020 tot 2050 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, Gelderland en Nederland



Bron: CBS – Statline (Bevolkingsprognose)

Deze afname van de potentiële beroepsbevolking is een geheel nieuw fenomeen dat wij de afgelopen decennia niet hebben mee gemaakt. Het is een paradigmashift die ingrijpende gevolgen zal hebben. Ondernemers die niet of veel moeilijker kunnen groeien en zich aanpassen. Woningen die onvoldoende snel gebouwd en verduurzaamd kunnen worden. En allerlei publieke diensten (zorg, onderwijs, politie, gemeentelijke dienstverlening) die steeds moeilijker geleverd zal kunnen worden. Door de sterke krimp van de potentiële beroepsbevolking in de omgeving van Nijmegen kan de uitgaande pendel van Nijmegen toenemen, waardoor de krimp van de potentiële beroepsbevolking in Nijmegen wel eens in een krimp zou kunnen omslaan.

2.1.3 Economische trends en ontwikkelingen

Het verloop van de coronapandemie is nog steeds ongewis en daarmee blijven de onzekerheden over de economische vooruitzichten groot. De lange termijn effecten zijn afhankelijk van de investeringen, de digitalisering en de productiviteitsontwikkelingen. En juist de productiviteitsontwikkeling is al decennia zorgwekkend laag in Nederland. Deze ontwikkeling wordt door de krimp van de potentiële beroepsbevolking nog zorgwekkender. Zonder substantiële productiviteitsverbetering zal de krimp van de beroepsbevolking (regio) of de stabilisatie van de beroepsbevolking (Nijmegen) een rem zijn op de economische ontwikkeling en zal de levering van publieke diensten steeds moeilijker worden.

In Nederland is er al jarenlang sprake van een toenemende leegstand onder winkels, vooral in de binnensteden. De toenemende leegstand is het gevolg van onder andere online shopping en de trend dat er minder vaak recreatief wordt gewinkeld (*funshopping*). De winkelleegstand is door de sterke toename van het thuiswinkelen tijdens de coronacrisis toegenomen. Het lagere bezoekniveau aan de binnenstad van Nijmegen heeft (nog) niet geleid tot een sterke stijging van de winkelleegstand.

De afgelopen vijf jaar is het aantal banen en het aantal vestigingen in Nijmegen sterk gestegen. Dit heeft mede gezorgd voor een toename van de inkomende pendel met 23 procent. Opmerkelijk is dat de uitgaande pendel de afgelopen vijf jaar met 30 procent is gestegen. De sterke toename van de uitgaande pendel duidt er op dat Nijmegen een aantrekkelijke woonstad is en dat vele inwoners, wonend in Nijmegen, kijken welke banen in de omgeving bereikbaar zijn. De inkomende pendel is groter dan de uitgaande pendel en daarmee is Nijmegen een ‘werkstad’ voor de regio.

2.1.4 Sociale trends en ontwikkelingen

In Nijmegen is – net zoals in vele andere steden en gemeenten – sprake van een aanzienlijke toename van het aantal oude ouderen (dubbele vergrijzing). De dubbele vergrijzing is in Nijmegen groter dan de toename van het aantal oude ouderen in de regio, Nederland, de provincie en vele vergelijkbare gemeenten.

De coronacrisis raakt niet iedereen even hard. De Nijmegenaren met tijdelijke contracten, zzp'ers en de (kleine) ondernemers in de branches die lang gesloten zijn geweest (horeca, cultuur, reisbranche, evenementen) betalen de zwaarste prijs voor de pandemie. Bepaalde groepen op de arbeidsmarkt (studenten, jongeren, migranten, alleenstaanden en mensen met een laag inkomen) lopen een groot risico op financiële problemen. Reeds bestaande maatschappelijke problemen op de arbeidsmarkt, met betrekking tot armoede en schulden, eenzaamheid, sociale scheidslijnen, kansenongelijkheid, e.d. zijn door de pandemie vergroot. Tegelijkertijd hebben vele Nijmegenaren in de crisis grote veerkracht laten zien en zijn vele maatschappelijke initiatieven ontplooid om elkaar te helpen en meer oog voor elkaar te hebben. Mogelijkerwijs is dit mede een verklaring dat de eenzaamheid in Nijmegen in vergelijking met vele vergelijkbare gemeenten geen opvallend grote problematiek is.

Op vele terreinen is een toenemende kansenongelijkheid zichtbaar. De coronacrisis heeft dat nog verder versterkt. Een toenemende kansenongelijkheid op de woningmarkt, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in koopkracht (problematische schulden, armoede) en in gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. De Nijmegenaren met een lage sociaaleconomische status zijn bovendien bovengemiddeld geraakt door de coronacrisis. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. Daarbij is het onderwijs een belangrijke motor van kansenongelijkheid geworden. Er is een groeiende scheidslijn tussen hoog- en laagopgeleiden en een toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen op school. Omdat er in Nijmegen sprake is van een duidelijke arbeidspolarisatie (relatief veel laagopgeleiden, relatief veel hoogopgeleiden en relatief weinig Nijmegenaren in middenberoepen) en een duidelijke segregatie naar opleidingsniveau moet Nijmegen bedacht zijn op deze toenemende scheidslijn tussen laag- en hoogopgeleiden. Zeker als dit gepaard gaat met maatschappelijk ongewenste situaties.

De gemeente bereikt met de huidige werkwijze zo'n 70 procent van de Nijmegenaren die enkelvoudige problemen hebben en over voldoende doenvermogen beschikken prima. Zo'n 10 procent wordt bereikt als zij hun directe netwerk inzetten en ook de Stips kan een bijdrage leveren om deze 10 procent te bereiken. Nijmegenaren met problemen op meerdere leefgebieden en met tijdelijke of structurele tekorten in hun doenvermogen hebben moeite om de weg te vinden in de gemeentelijk dienstverlening. Het betreft zo'n 20 procent van de Nijmegenaren.

2.1.5 Trends en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein

De trend van afnemende geregistreerde criminaliteit in de afgelopen twintig jaar in Nederland en Nijmegen duurt voort. Wel lijkt er landelijk sprake van een verharding van de criminaliteit, zich uitend in bijvoorbeeld een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict. In alle vormen van geregistreerde criminaliteit (vermogens- en geweldsdelicten, overlast en vernieling) doet het Nijmegen het niet slechter dan één of meerdere andere studentensteden met tussen de 120.000 en 235.000 inwoners. In
Nijmegen is er in het recente verleden wel sprake van een forse stijging van de geluidshinder. Met een ruimere selectie van vergelijkbare gemeenten blijkt dat de overlast en de onveiligheidsgevoelens sinds 2014 minder afnemen dan in de vele vergelijkbare gemeenten en dat het totaal aantal misdrijven per 10.000 inwoners aan de hoge kant is. Overlast en gevoelens van onveiligheid hebben in Nijmegen vooral te maken met overlast van drugsgebruikers en -handelaren. Drugsdealers en/of drugsverslaafden behoren tot de meest genoemde redenen voor onveiligheidsgevoelens in de buurt.

De coronacrisis heeft in 2020 en 2021 geleid tot een afname van de geweldsdelicten met 26 procent en een afname van de vermogensdelicten met 28 procent ten opzichte van het gemiddelde aantal gewelds- en vermogensdelicten in 2018/2019. Bedreiging, mishandeling, straatroof, huiselijke geweld, woning- en auto-inbraken, auto-, fiets- en winkeldiefstallen en zakkenrollerij zijn aanzienlijk gedaald.

In Nederland en ook in Nijmegen is sprake van een sterke toename van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit. Ten opzichte van het gemiddeld aantal gevallen in 2018/2019 is deze criminaliteit met 56 procent gestegen. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt, wordt de (financiële) schade en maatschappelijke

ontwrichting steeds groter. Of de voorlichtings- en bewustwordingscampagnes en de inzet van vrijwilligers (Digiwachten) voldoende tegenwicht bieden, is een open vraag. Ook wordt steeds duidelijker dat ondermijning een groot maatschappelijk probleem is. Uit de gegevens van de City Deal *Zicht op Ondermijning* blijkt dat Nijmegen niet immuun is voor ondermijning. Dit blijkt onder andere uit de bijna vierduizend verdachte transacties, het risico op jonge criminele aanwas en de onverklaarbare woningaankopen (70 woningen met een gemiddelde onverklaarbare som van 178.000 euro). Door pro-actief kwaliteitscontroles uit te voeren op de leegstaande panden in de registraties van de gemeente komen veel misstanden aan het licht. Nijmegen zet hier, in tegenstelling tot andere gemeenten, nog niet echt op in. Dat de drugsgerelateerde criminaliteit en ondermijning een toenemend probleem is, valt ook op te maken uit de beleving van de Nijmegenaren. Zij ervaren de drugsoverlast als een toenemend probleem.

Kwetsbare wijken staan weer hoog op de verschillende beleidsagenda's in Nederland. Dat heeft te maken met de groeiende verschillen tussen steden, wijken en buurten op het gebied van leefbaarheid én veiligheid. Met sommige kwetsbare wijken in Nederland gaat het beter, terwijl andere kwetsbare wijken verder afglijden. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken vergroot. In geen van de Nijmeegse wijken is de wijkwaardering door de inwoners negatief en in 63 procent van de wijken is sprake van noch een verslechtering noch verbetering van de wijkontwikkeling. In 23 procent van de wijken is de wijkontwikkeling stabiel tot positief of ronduit positief. In 14 procent van de wijken (Lankhorst, Meijhorst, Tolhuis, 't Acker en Zwanenveld) is de wijkontwikkeling stabiel tot negatief.

2.1.6 Ruimtelijke en woontrends

Nijmegen is een zeer aantrekkelijke woonstad en ondanks een aanzienlijke toename van het aantal nieuwbouwwoningen stijgen de woningprijzen harder dan in vele vergelijkbare gemeenten. Het zijn vooral inwoners (waaronder studenten) uit andere gemeenten die naar Nijmegen verhuizen die de sterke toename van het aantal inwoners en de schaarste aan woningen bepalen. De Nijmegenaren waarderen over het algemeen de leefbaarheid in hun wijk en velen vinden dat Nijmegen er op vooruit gaat (Waalkade, fietspaden, levendigheid, evenementen en culturele activiteiten, meer groen, nieuwbouw, verbetering van het winkel- en/of horeca-aanbod). De burgers zijn van mening dat de gemeente daarin een positieve rol speelt. Maar natuurlijk zijn er ook kritische geluiden van een minderheid.

De krappe woningmarkt, de kloof tussen insiders en outsiders op de woningmarkt en de vele conflicterende ruimteclaims (voor wonen, werken, recreëren, natuur en duurzame energie) halen dagelijks het nieuws. Koopprijzen stijgen tot historische hoogtes, wachttijden voor een sociale huurwoning lopen op en voor een starter op de woningmarkt en een modale verdiener zijn de vrijemarkthuren vrijwel niet meer te betalen.

Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief onvoldoende aan op de huidige en toekomstige instroom van inwoners en veranderende huishoudenssamenstelling. Alleenstaande ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven te lang wonen in hun (te) grote eengezinshuis. Daardoor stagneert de doorstroming. Door de toename van het aantal eenpersoonhuishoudens en de verwachte afname van het aantal paarhuishoudens past de bestaande woningvoorraad niet naadloos meer bij de veranderende huishoudenssamenstelling. Het aantal alleenstaanden in Nijmegen is in de afgelopen periode toegenomen tot 41 procent van het aantal zelfstandig wonende huishoudens en tot 54 procent als ook de niet-zelfstandig wonende huishoudens (waaronder veel studenten) meegerekend worden. Onder meer door de vergrijzing zullen deze percentage verder toenemen.

2.1.7 Trends en ontwikkelingen in mobiliteit en bereikbaarheid

Hoewel Nederland een van de best ontwikkelde transportnetwerken in de wereld heeft, loopt het mobiliteitssysteem tegen grenzen aan. Door het fietsgebruik, de stedelijke distributie en de capaciteitsgrenzen van trein raakt de infrastructuur overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Nijmegen heeft het afgelopen decennium fors geïnvesteerd in alle vervoersmodaliteiten om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren. Er zijn een groot aantal grote infrastructurele projecten gerealiseerd, zoals de nieuwe stadsbrug en de snel-fietspaden in de stad. Ook is geïnvesteerd in de aanleg van fietsstraten en vrijliggende

fietspaden langs de drukke wegen, goede oversteekplaatsen bij drukke verkeersaders, slimme verkeerlichten, toegankelijke bushaltes, nieuwe duurzame bushokjes, verkeersveiligheid en gedragsverandering. Daarmee scoort Nijmegen inmiddels hoog als fietsstad.

Ons mobiliteitsgedrag wordt steeds gevarieerder onder invloed van technologische ontwikkelingen en sociale netwerken. Door de coronacrisis zijn we ons ook meer bewust geworden van het belang én de kwetsbaarheid van ons mobiliteitssysteem. Maar het is nog te vroeg om te zeggen of de coronacrisis een blijvende verandering in ons mobiliteitsgedrag teweeg zal brengen.
De opgave voor de korte en lange termijn is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op vooral lokale en regionale schaal. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal. Het mobiliteitsbeleid dient erop gericht te zijn om meerdere maatschappelijke doelen (nabijheid van werk en voorzieningen, sociale cohesie, versterking economische structuur, het creëren van gelijke kansen, het vergroten van de leefbaarheid) te realiseren en niet het reduceren van bijvoorbeeld de lengtes van de files. Nijmegen sluit volop aan bij deze trends en ontwikkelingen.

2.1.8 Trends en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid

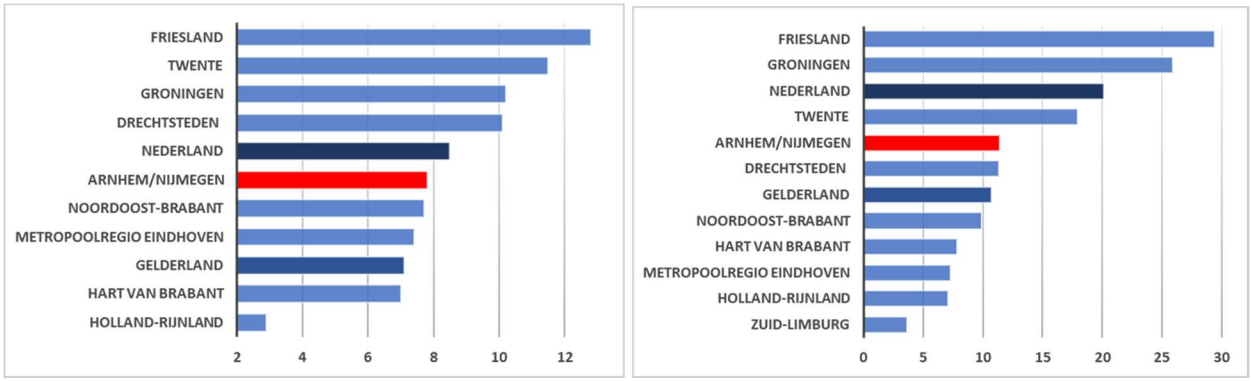
De internationale en nationale akkoorden verplichten Nederland en de gemeenten (waaronder Nijmegen) om de hoeveelheid CO_2 in 2030 met 55 procent te reduceren en met 100 procent in 2050 ten opzichte van 1990. De gemeenten hebben een belangrijke rol in de energietransitie in de gebouwde omgeving. De gebouwde omgeving is goed voor circa 40 procent van het totale energieverbruik in Nederland. In de gebouwde omgeving wordt vooral aardgas verbruikt (direct voor verwarming en indirect voor elektriciteitsopwekking).
In 2030 moet het gebruik van minerale, fossiele en metalen grondstoffen met 50 procent zijn afgenomen en vóór 2050 moet de economie volledig circulair zijn. De regio Arnhem/Nijmegen volgt de nationale en provinciale doelstelling om in 2030 voor 50 procent afvalloos te worden en voor 2050 volledig afvalloos en volledig circulair te zijn. De regio Arnhem/Nijmegen wil circulaire topregio worden door circulariteit in al haar facetten na te streven. Daarbij wordt voortgebouwd op de prijs van meest circulaire regio in Nederland (2018), de prijs van beste circulaire werklocatie voor IndustriePark Kleefse Waar (IPKW) (2019) en wordt de samenwerking geïntensiveerd met ongeveer vijftig bedrijven in Nijmegen die koploper zijn of willen zijn met nieuwe circulaire producten, diensten en business modellen. Om de landelijke doelstellingen voor 2025 te halen – 90 procent hergebruik en maximaal 30 kilo restafval per inwoner per jaar – heeft Nijmegen desalniettemin nog een belangrijke uitdaging.
Nederland moet over dertig jaar volledig klimaatbestendig zijn zodat de temperatuurstijging, hitte, droogte, piekbuien, het verlies aan biodiversiteit en de verspreiding van ziekten en plagen geen negatieve gevolgen meer hebben voor de waterveiligheid, zoetwatervoorziening, gezondheid, natuur, leefbaarheid in het stedelijk gebied en de vitale infrastructuur (elektriciteit, ICT, transport).

In alle duurzaamheidstransitie (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, voedseltransitie, klimaatadaptatie, verbeteren van de luchtkwaliteit) zijn de eerste moeizame stappen gezet en moeten de komende jaren de grote stappen, versnellingen en intensiveringen gerealiseerd gaan worden als Nederland zich aan de eigen en internationale afspraken wil houden.

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.

Het percentage *hernieuwbare energie totaal* (hernieuwbare warmte, hernieuwbare elektriciteit, biobrandstoffen voor vervoer) in de regio Arnhem/Nijmegen ligt in 2019 op 7,8 procent en het percentage hernieuwbare elektriciteit op 11,4 procent (grafiek 2.2). Hieruit blijkt de populariteit van vooral zonne-energie voor de opwekking van hernieuwbare energie in Nijmegen en de regio.

Grafiek 2.2 Percentage hernieuwbare energie totaal in 2019 (links) en het percentrage hernieuwbare elektriciteit in 2019 (rechts) in de RES-regio's van de benchmarksteden



Bron: Klimaatmonitor

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. In de RES-regio Arnhem/Nijmegen neemt van 2011 tot 2019 de CO_2-uitstoot van woningen met 13 procent af. De komende jaren zijn versnellingen nodig om de nationale 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 CO_2-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.

2.1.9 Bestuurlijke trends en ontwikkelingen

De taken waar de gemeenten voor staan nemen toe, worden steeds belangrijker en ook ingewikkelder. De gemeente is bijvoorbeeld in het sociale- en ruimtelijke domein en voor de energietransitie de belangrijkste overheid voor de burger geworden. Hoewel de taken voor gemeenten toenamen, belangrijker werden én ingewikkelder, zijn de budgetten niet meegegroeid. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit leidde tot financiële tekorten op lokaal niveau. De ruimte om zelfstandig keuzes te maken, kwam daardoor onder druk te staan.

In toenemende mate groei het besef dat alléén door interbestuurlijke samenwerking de grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz, betere werking arbeidsmarkt, verminderen kansenongelijkheid, transitie naar een circulaire economie, etc.) doelmatig en effectief aangepakt kunnen worden. Tot nu toe echter laten de overheden (Rijk, provincie, gemeenten) belangrijke steken vallen in de opgavegerichte samenwerking als één overheid. Doelen worden niet altijd gezamenlijk opgesteld, noodzakelijke spelers worden niet betrokken, er is geen regie en er is bijna altijd onduidelijkheid over de financiën en instrumentatie.
Voor alle burgers, maatschappelijke organisaties en overheden worden de digitalisering steeds belangrijker. De digitalisering is een ingrijpende transformatie die alle sectoren, beroepen, producten, diensten en de relatie tussen de maatschappelijke actoren zal veranderen. Oude kennis en vaardigheden verliezen hun betekenis,

bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen aan betekenis inboeten en nieuwe beroepen en bedrijven zullen ontstaan. De overheden bevinden zich in het hart van deze perfecte storm. Van de overheid wordt verwacht dat zij de informatie over verschillende beleidsterreinen en met diverse partners weet te combineren, dat zij meer informatiegestuurd gaat werken, de vaardigheden heeft om data te combineren, te analyseren en te visualiseren en de dienstverlening door middel van digitalisering weet te verbeteren Tegelijkertijd moet men de kwetsbare of digibete Nijmegenaar met een beperkt doenvermogen niet de dupe laten worden van digitalisering, protocollen en algoritmen. Maar dat men juist – ondanks of dankzij de digitalisering – tot méér maatwerk, menselijke maat en inlevingsvermogen in staat is. Van de overheid wordt ook verwacht dat zij de data beveiligt, de privacy waarborgt en de burgers beschermt tegen de monopoliemacht van Big Tech.

2.2 Hoofdopgaven: behaalde resultaten, actualisatie en samenhang

2.2.1 Inleiding

In het licht van de landelijke en Nijmeegse trends- en ontwikkelingen zijn de Nijmeegse hoofdopgaven (‘de stad moet duurzamer’, ‘een sociale stad blijven’, ‘versterken economische veerkracht’, ‘bouwen aan een aantrekkelijke stad’ en ‘moderne overheid’) geactualiseerd. Vanuit een reflectie over ‘waar komen we vandaan’ en ‘waar staan we nu’ zijn per hoofdopgave geactualiseerde en aangescherpte thema’s en aandachtspunten geïnventariseerd. Er is geen reden om de vijf strategische hoofdopgaven uit het huidige coalitieakkoord overboord te gooien en te vervangen door andere hoofdopgaven. De bestaande hoofdopgaven zijn nog steeds een prima kader om daarbinnen thema’s, deelopgaven en programma’s aan te scherpen en te verdiepen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van alle lessen die de afgelopen vier jaar door de gemeente Nijmegen zijn geleerd.

2.2.2 De stad moet duurzamer

Waar komen we vandaan

De ambitie om de stad duurzamer te maken, is reeds lang een ambitie van de gemeente. Dit werd geïllustreerd door de verkiezing als European Green Capital 2018 door de Europese Commissie. De ambitie was om duurzaamheid te integreren met de sociale en economische opgaven van de gemeente. Om als één organisatie over alle beleidsafdelingen heen aan één duurzaamheidsvisie te werken. Daarbij zou de duurzaamheidsambitie en -aanpak per wijk kunnen variëren en per wijk zou aangesloten kunnen worden bij bewonersinitiatieven.

Waar staan we nu

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. 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. Waarschijnlijk is het laaghangend fruit in de installatie van zonnepanelen gerealiseerd en wordt de geactualiseerde opgave om een forse jaarlijkse toename van hernieuwbare energie in Nijmegen en de regio te blijven realiseren. 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 een handicap dat de leer- en opschalingsmogelijkheden vanuit de proefwijken Aardgasvrije wijken zo moeizaam gaan en veel geduldig en tijdrovend overleg noodzakelijk maakt met elke individuele bewoner. Ook voor de klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie staat Nijmegen, gezien de nationale en regionale doelstellingen, aan het begin van versnellingen en intensiveringen. Voor deze versnellingen en intensiveringen zijn de kaders met de RES en de regionale visie Groene Metropoolregio inmiddels voorhanden. Voor substantiële verdergaande stappen moet het Rijk de gemeenten van financiële middelen voorzien, dient de regelgeving meer verplichtend te zijn, moeten de overheden effectiever samenwerken en moet de tekorten aan vakmensen opgelost worden.

Actualisatie van de hoofdopgave

Bij de actualisatie van de hoofdopgave kan opnieuw nagedacht worden over de volgende deelopgaven:

- De leidende rol van de overheid. 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 de overheid tot de inzet van een breed interventierepertoire: vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken.
- De organisatie van en financiering voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed, alle schoolgebouwen en de maatschappelijke voorzieningen. De voorwaarden zijn nog niet vervuld dat deze gebouwen in 2050 energieneutraal kunnen zijn.
- Aandacht voor de energiearmoede. De energietransitie dwingt tot aandacht voor het probleem van energiearmoede. De sterk stijgende gasprijzen op dit moment vergroten deze aandacht. In Nijmegen wordt een relatief sterke toename van de energie-armoede verwacht.
- De ruimte voor burgerinitiatieven en burgercoöperaties. Door burgers zo veel mogelijk betrekken bij de duurzaamheidsopgaven en Nijmegenaren te laten delen in de opbrengsten van duurzame energie kan de polarisatie rond duurzaamheidsvraagstukken verminderen en de NIMBY-problematiek beter beheersbaar worden.
- Om als regio een circulaire topregio te worden, zullen vele extra stappen gezet moeten worden en moeten zwaardere beleidsinstrumenten ingezet worden. De duurzame aanbestedingen, waarmee Nijmegen in de pilot herstructurering Malderburchtstraat goede ervaringen heeft opgedaan, kunnen opgeschaald worden.
- Nijmegen streeft naar klimaatbestendigheid in 2035. Om de consequenties van heftige regenval, droogte en hittestress het hoofd te bieden, moet er meer ruimte komen voor waterberging, moet de stad vergroenen en moet het aantrekkelijker zijn om gebruik te maken van loop- en fietsroutes. Er moeten nog belangrijke stappen gezet worden waarbij de kennis benut kan worden dan nú handelen goedkoper is dan het handelen uitstellen en de schades te moeten herstellen. Dit kan onder andere door beleidsagenda's, ontwikkelingsprojecten, gebiedsontwikkelingen en reguliere onderhouds- en beheersprogramma's en -middelen te combineren zodat meer maatregelen genomen kunnen worden om de gevolgen van klimaatverandering te verminderen.
- Regionaal de vijf duurzaamheidsopgaven (energietransitie, klimaatadaptatie, voedseltransitie, circulaire economie en schonere lucht en gezondere leefomgevingen) veel beter met elkaar verbinden en verbinden met de overige regionale opgaven. De regio die daar het beste in slaagt, benut maximaal de economische kansen die ook met de transities gepaard gaan.

2.2.3 Een sociale stad blijven

Waar komen we vandaan

Nijmegen werd gekenmerkt door een bovengemiddelde sociale problematiek met vele kwetsbare Nijmegenaren en belangrijke sociale scheidslijnen. Het werd belangrijk geacht om het beleid vooral te richten op de problematische sociale scheidslijnen. Nijmegen zou een sociale stad kunnen blijven door onder andere te zorgen voor méér integraal beleid en méér samenhang tussen de diverse beleidsterreinen. Overwogen zou kunnen worden om wijkteamprofessionals te mandateren en een flexibel (regelvrij)budget te alloceren voor complexe casussen. De gemeente zou ook een meer actieve rol kunnen nemen in het lokale onderwijsbeleid en de samenwerking kunnen intensiveren met de onderwijsinstellingen. Zo zijn vier jaar geleden diverse mogelijkheden geopperd om scherpere keuzes te maken om een sociale stad te blijven.

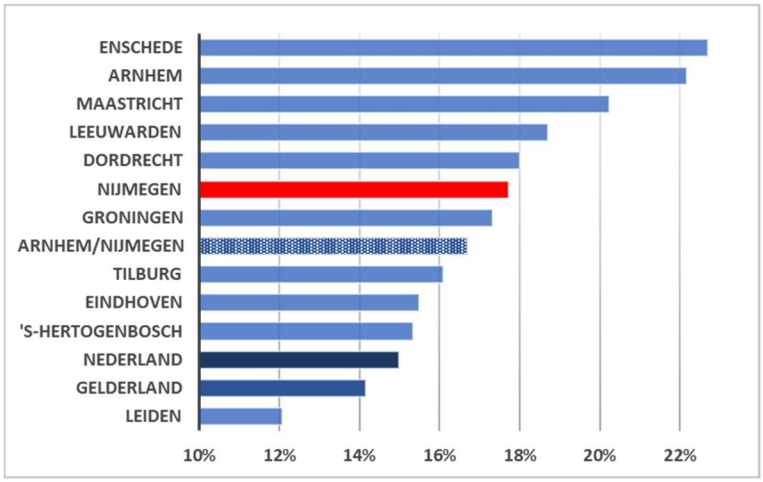
Waar staan we nu

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociale domein zijn een proces van vele jaren. Bij de vernieuwingen en innovaties in Nijmegen zijn vele ideeën uit de mogelijke scherpere keuzes van vier jaar geleden opgepakt. In 2021 wordt gestart met een volledige gebiedsgerichte samenwerking, stadsdeelprogrammeren, stadsdeelagenda's, indicatievrije toegang tot de brede basisteams Jeugd & Gezin en Volwassenen en

bekostiging in de stadsdelen. Dit geeft meer financiële zekerheid, sturingsmogelijkheden en vooral meer ruimte aan professionals en uitvoeringsorganisaties om zorg en welzijn op maat te organiseren. De nieuwe werkwijze moet leiden tot meer inclusieve en collectieve oplossingen, minder bureaucratie, wachtlijsten en tekorten en minder prikkels die de productie opdrijven. Met doorbraakteams en een doorbraakaanpak kan ten behoeve van gezinnen met een stapeling van zorg- en ondersteuningsvragen voor onorthodoxe oplossingen gekozen worden waarin niet de regels en de regelgeving leidend zijn maar het doen ‘wat nodig is’.

De sociale problematiek in Nijmegen is natuurlijk de afgelopen jaren niet volledig verdwenen. Maar er zijn wel verbeteringen gerealiseerd door onder andere de relatief sterke verbetering van het werkloosheidspercentage en de bruto arbeidsparticipatie. Wat niet is verbeterd, is de kansenongelijkheid. Deze is vanwege de moeilijkheden voor bepaalde groepen om een betaalbare woning te kunnen bemachtigen, vanwege het onderwijs en de coronacrisis alleen maar groter geworden. Ook het ‘onbenutte arbeidspotentieel’, alhoewel verbeterd, is nog steeds hoog (grafiek 2.3).

Grafiek 2.3 “Onbenutte arbeidspotentieel” in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, provincie en Nederland



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek – Statline. Berekening Platform31: totaal aantal uitkeringen ww, bijstand tot AOW-leeftijd en arbeidsongeschiktheid in procenten van de beroepsbevolking.

Platform31 hanteert vanwege de economische en sociale urgentie om zoveel mogelijk inwoners te laten participeren op de arbeidsmarkt, mede in het licht van de stagnerende (Nijmegen) en krimpende (regio) beroepsbevolking, een afwijkende definitie van het onbenut arbeidspotentieel dan het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het gaat daarbij niet alleen om de inwoners die willen werken, meer uren willen werken, die kunnen werken en die direct beschikbaar zijn maar om *alle* Nijmeegse talenten die nu niet meedoen, niet kunnen meedoen of willen meedoen. Met dit als invalshoek kan geraamd worden dat bijna 20.000 Nijmegenaren, ongeveer een vijfde van de beroepsbevolking, niet meedoet, niet werkt), langs de kant staat en waarvan de talenten onvoldoende benut worden. Uiteraard kan een belangrijk deel van deze groep (arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden, laaggeletterden, e.d.) niet makkelijk meedoen en is alleen met zeer grote inspanningen te mobiliseren. Toch is dit grote onbenutte arbeidspotentieel een luxe die ook Nijmegen zich met een stabiliserende beroepsbevolking niet goed meer kan permitteren. Dit vraagstuk komt de komende bestuursperiode op de gemeente af. Daarbij kan opnieuw afgewogen worden of het re-integratiebeleid 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.

Actualisatie van de hoofdopgave

Bij het verder concretiseren en actualiseren van de hoofdopgave om een sociale stad te blijven, kunnen de volgende thema's, deelopgaven en programma's aangescherpt en verdiept worden.

- Een samenhangende aanpak gericht op positieve gezondheid om de gezondheidsverschillen te verkleinen. 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, onvoldoende middelen om individueel en in verenigingsverband te sporten, 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 te verbeteren – zoals tot nu toe gebruikelijk is – weinig effectief.
- 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 sterk groeiende groep ouderen in wijk en buurt goed te organiseren, zijn allerlei vormen van nieuwe huisvesting nodig en allerlei nieuwe vormen van zorg en ondersteuning in wijk en buurt.
- Kies vooral een selectieve en gerichte aanpak van preventie, vroegsignalering en maatwerk voor de meest kwetsbare inwoners, bijzondere doelgroepen en aandachtsgroepen. Vele inwoners hebben slechts een enkelvoudige vraag waarbij een integrale, samenhangende maatwerkaanpak niet doelmatig en effectief is. Een integrale maatwerkaanpak is vooral wenselijk voor een zeer kleine groep inwoners en huishoudens (1, 2 of 5 procent) waarbij diverse sociale problemen stapelen (zorg, participatie, activering, psychische problemen, leerachterstanden, armoede, schulden, huiselijk geweld e.d.). Omdat de casussen voor multiprobleem inwoners en huishoudens duur zijn, loont de maatwerkaanpak vooral voor deze interventies. Voor deze kleine groep loont het om intervisies en casusoverleggen te organiseren, om meerdere aanpakken in samenhang en afstemming te proberen, om te innoveren én om te leren. Deze kleine groep kost per gezin heel veel geld en door slimmere aanpakken (los van de regeltjes) kan veel geld bespaard worden.
- Met een stapsgewijze lerende aanpak (een stap zetten, evalueren, leren en een volgende stap zetten) kan het sociale beleid vernieuwd, geïnnoveerd en getransformeerd worden en kan er meer aandacht komen voor de kwaliteit van de uitvoering. Dit vergt goede informatie, methodologische kennis, reflectieve professionals, intervisie, openheid en vertrouwen. Zonder voldoende middelen, capaciteit en vaardigheden voor een lerende aanpak zal de kwaliteit van de uitvoering (zeker voor de meest kwetsbare Nijmegenaar) niet snel verbeteren. Deze geactualiseerde opgave is ook van toepassing op de andere hoofdopgaven 'de stad moet duurzamer', 'versterken economische veerkracht', bouwen aan een aantrekkelijke stad' en moderne overheid'.
- Het basis- en voortgezet onderwijs kampt met twee problemen: het onderwijs in een belangrijke motor geworden van kansenongelijkheid en er is sprake van een gestage neergang in leerprestaties. Beide problemen hebben belangrijke gevolgen voor de gemeente op allerlei beleidsterreinen. Dit kan aanleiding voor de gemeente Nijmegen zijn om zich intensiever te bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs in de gemeente.
- 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. Et cetera. Dit kan aanleiding zijn om van de verbetering van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (beter onderwijs, innoveren, slimmer organiseren, 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.

2.2.4 Versterken economische veerkracht

Waar komen we vandaan

De economische onzekerheden, het disruptieve karakter van de technologische ontwikkelingen en de ingrijpende duurzaamheidstransitie maakten duidelijk dat het aanpassingsvermogen en de veerkracht van de Nijmegenaren, van de Nijmeegse organisaties, van Nijmeegse ondernemingen en van de gemeentelijke organisatie cruciaal is. Het economisch succes van Nijmegen zou veel meer het centrale doel in het beleid van de gemeente kunnen zijn. Succes zou daarbij alleen gerealiseerd kunnen worden als wonen, leefomgeving, bereikbaarheid, onderwijs, arbeidsmarkt, Werk & Inkomen en cultuur e.d. óók bijdragen aan het economische succes en als de programma's die bij deze opgaven horen het economisch succes van Nijmegen óók als primaire doelstelling omarmen.
Het economisch succes en het versterken van de economische veerkracht vraagt een krachtige lokale overheid die de *publieke* doelstellingen niet aan de markt overlaat. Die de verantwoordelijkheid neemt om de afnemende potentiële beroepsbevolking geen bottleneck te laten worden voor de economische ontwikkeling, die meer aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderwijs, die focust op de lange termijn en van de regio Arnhem-Nijmegen nog meer één samenhangend economisch systeem maakt.

Waar staan we nu

Met de campusontwikkelingen, de onderzoeksagenda met de RU, HAN en ROC op basis van initiatieven vanuit het bedrijfsleven, de accountmanagers, het OndernemersPunt voor bedrijven, stadsvouchers voor ondernemerschap, één vergunningenloket van de gemeente en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), het open innovatiecentrum Chip Integration Technology Centre (CITC), het ondernemersecosysteem rond zo'n vijftig koplopers in circulaire activiteiten en de citymarketing (Old City, Young Vibe) 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.

Op een aantal punten (banenontwikkeling, de relatie met ondernemers, het Actieplan voor de Binnenstad) zijn verbeteringen gerealiseerd. Daar staat tegenover dat, mede vanwege de coronacrisis, de leegstand in de binnenstad is opgelopen en dat er nog steeds een groot onbenut arbeidspotentieel is.

Actualisatie van de hoofdopgave

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), met het inkoopbeleid en door als gemeente *launching customer* te zijn, kan de gemeente een betekenisvolle partner zijn in de regionale ondernemersecosystemen en kunnen nieuwe toetreders uitgedaagd worden om met innovaties te komen.
- Bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Door middel van investeringen, digitalisering, innovatie, onderzoek, ontwikkeling, beter onderwijs, bij-, om- en herscholing, permanente educatie en het nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis) kan de arbeidsproductiviteitontwikkeling op een hoger niveau komen. Dit is nodig om de stagnerende en krimpende ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking geen bottleneck te laten worden.
- Vergroten van het arbeidsaanbod en de arbeidsparticipatie. 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. De arbeidsparticipatie kan vergroot worden door

meer uren werken aantrekkelijker te maken (lagere marginale druk, verkleinen armoedeval), door het onbenutte arbeidspotentieel krachtiger te mobiliseren en door de actieve ouderen in hun derde levensfase meer kansen te geven om economisch nog mee te kunnen doen. Maar de echt grote reserve in het potentiële Nederlandse arbeidsaanbod is de grote omvang die deeltijd in Nederland heeft aangenomen. Door een andere organisatie van het werk, meer flexibele arbeidsarrangementen en aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarden (o.a. kinderopvang) kunnen (vrouwelijke) deeltijdwerkers (bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs) gestimuleerd worden om meer uren te gaan werken.

- 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 de afgelopen jaren zorgt voor krapte in het aanbod van bedrijfsruimte. Met de Kanaalzone, de werklocaties van de campussen, het gebied Oostkanaalhavens, méér gemengde woon- en werklocaties en méér functiemenging moet er voldoende ruimte blijven voor werklocaties en tienduizend banen. Ook door volop in te zetten op duurzame mobiliteit (knooppuntontwikkelingen, het bevorderen van meer duurzame modaliteitsvormen, het spreiden van het spitsverkeer met verkeersmanagement) wordt de schaarse ruimte in Nijmegen beter benut. 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. Deze aandacht en afweging kan expliciet onderdeel uit maken van elke schets, verkenning, (concept)plan voor een gebiedsontwikkeling. Zonder contraseign van de afdeling Economie kan de schets en verkenning niet besproken worden en kan het (concept)plan niet verder gebracht worden.

2.2.5 Bouwen aan een aantrekkelijke stad

Waar komen we vandaan

De druk van de instroom van nieuwe inwoners en de druk op de woningmarkt hield in het verleden het gevaar in dat kortetermijn-'oplossingen' de boventoon gaan voeren. De ambitie bij het formuleren van de hoofdopgave 'bouwen aan een aantrekkelijke stad' was om bij plannen en beslissingen een lange termijn perspectief als uitgangspunt te kiezen. Kan de wijk de komende 70 tot 100 jaar aantrekkelijk blijven en zijn de woningen die nu makkelijk verkopen over tien jaar nog aantrekkelijk? En laat bij alle keuzes en beslissingen duurzaamheid een leidraad zijn om te blijven bouwen aan een aantrekkelijke stad. Verder werd van belang geacht om te blijven inzetten op iconen die de aantrekkelijkheid en het imago van Nijmegen versterken.

Waar staan we nu

Nijmegen is een aantrekkelijke woonstad en is alleen nog maar aantrekkelijker geworden de afgelopen jaren. Vele inwoners onderkennen dat ook. In vele delen van de stad wordt volop gebouwd. De groei van de woningvoorraad is weer op stoom. Nieuw is dat Omgevingsvisie de komende twee decennia richting aan de ontwikkeling van Nijmegen. Waar kunnen de benodigde 10.000 extra woningen komen en waar is en komt ruimte voor 10.000 banen tot aan 2030. Door meer gemengde woon-werkmilieus en meer functiemenging worden woningen, werkplekken en andere functies zo veel mogelijk gecombineerd. De ontwikkelrichting is dat dat Nijmegen een compacte en leefbare stad moet blijven, zodat mensen zich gemakkelijk lopend, fietsend of met het ov kunnen verplaatsen. En dat het groene omliggende landschap intact blijft. Het groen wordt bovendien meer de stad in getrokken zodat de gevolgen van de klimaatverandering beter zijn op te vangen.
De richting en ambities zijn met de Omgevingsvisie duidelijk. Tegelijkertijd zijn in de concrete uitvoering de richting en ambities verre van eenvoudig te realiseren. Door de compactheid van de stad wordt het combineren van functies (wonen, werken, bewegen, recreëren, bezoeken) en kwaliteiten (groen, duurzaam, rafelig, ruimtelijke kwaliteit, erfgoed, cultuur, klimaatadaptief, gezond, aantrekkelijke wandel- en fietsroutes, e.d.) een opgave die om veel inzet, goede participatieprocessen, middelen, energie, focus en duidelijke keuzes vraagt.

Actualisatie van de hoofdopgave

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

- De verdichting in Nijmegen vraagt om een hoge kwaliteit van de openbare ruimte. Voor een aantrekkelijke, leefbare, vitale, gezonde en veerkrachtige stad vormt de publieke ruimte als ontmoetingsplaats een belangrijke voorwaarde en zijn aantrekkelijke wandel- en fietsroutes die delen van de stad verbinden van belang. Als de straat voldoende kwaliteit heeft, en als er een menging van functies en activiteiten plaatsvindt, dan ontstaat er door de ‘ogen op straat’ sociale controle die een gevoel van veiligheid oproept.
- Om de kwaliteit van de openbare ruimte te vergroten, is het van belang om tegelijkertijd de duurzame mobiliteit te bevorderen. Om de stedelijke verdichting mogelijk te maken en tegelijkertijd in te zetten op de kwaliteit van de openbare ruimte moet de ruimtelijk impact van verkeerstromen worden beperkt. Dit vraagt om de concentratie van nieuwe ontwikkelingen bij knooppunten, lagere parkeernormen, meer inzet op de fiets, openbaar vervoer en deelmobiliteit, bredere trottoirs en fietspaden en autoluwe straten. Alleen op deze wijze is er voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en kan de Nijmeegse stedelijke verdichting hand in hand gaan met een hogere kwaliteit van de openbare ruimte.
- Nijmegen legt veel nadruk op het belang van een goede luchtkwaliteit om de gezondheid van de Nijmegenaren positief te beïnvloeden. Met de instelling van onder andere zero emissiezones voor stadslogistiek, het bevorderen en stimuleren van fietsen en wandelen (STOP-principe), het faciliteren van schonere binnenvaart door middel van walstroom en het ontmoedigen van houtstook. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft in september 2021 haar advieswaarden voor luchtkwaliteit aangescherpt om de gezondheid van burgers beter te gaan beschermen. Dit zal met alle onzekerheden op dit moment over de consequenties van de nieuwe advieswaarden en de wettelijke richtlijnen die daaruit gaan voortvloeien, waarschijnlijk leiden tot een aangepast en aangescherpt Nijmeegse uitvoeringsprogramma *Op weg naar en schone luchtkwaliteit*. Verdere winst in gezondheid, in lijn met nieuwe advieswaarden en nieuwe wettelijke richtlijnen, kan waarschijnlijk gezocht worden in een overstijgende regionale aanpak tussen klimaat, stikstofdossier en luchtkwaliteit.
- Intensivering van de gezonde leefomgevingsaanpakken door multidisciplinaire samenwerking over meerdere beleidsterreinen. Nijmegen kijkt verder dan de wettelijk vastgestelde milieunormen voor luchtvervuiling, bodemverontreiniging en geluidsoverlast om met een gezonde leefomgeving de gezondheid van de Nijmegenaren te bevorderen. De leefomgeving voor de Nijmegenaren wordt gezonder door aantrekkelijke en groene buitenruimtes in de stad en de wijken, door gezamenlijke ontmoetings- en speelplekken, door fietsen, wandelen, spelen en (urban) sporten in de omgeving beter mogelijk te maken en te bevorderen, en door een netwerk van aantrekkelijke fiets- en wandelroutes in de stad. Daarbij kunnen verschillende disciplines (arts, sportdeskundige, stedenbouwkundige, et cetera), beleidsdomeinen (stadsontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling) en stakeholders (gemeente, burgers, bedrijven, zorgverzekeraars, corporaties, sportverenigingen) elkaars taal leren spreken en gezamenlijk tot de beste aanpakken komen voor gezonde gebiedsontwikkelingen. De Raad voor leefomgeving en infrastructuur adviseert om deze aanpak met voorrang in te zetten in buurten met een gezondheidsachterstand.
- 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 en cultuur en voor deze toename aan voorzieningen moet ruimte zijn. Van belang is ook dat de budgetten voor ontwikkeling, programmering en beheer meegroeien met de groei van het aantal inwoners en gebruikers. Dit is des te belangrijker omdat de sport- cultuursector sterk is geraakt door de lockdowns en coronamaatregelen. De komende tien jaar is 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.
- Heb niet alleen aandacht voor de focusgebieden maar vooral ook voor de bestaande wijken. Om een aantrekkelijke stad te blijven moeten alle wijken en buurten sneller verbeteren dan door nieuwbouw mogelijk is. Dit betekent dat de noodzakelijke aanpassing van de woningen en de woon-, werk- en leefomgevingen vooral in de *bestaande* Nijmeegse wijken moet plaatsvinden. Bredere trottoirs en autoluwe straten vanwege

de sterke groeiende groep oudere inwoners. Meer ruimte voor ontmoeten gezien het groeiend percentage alleenstaanden. Meer groen om het bewegen en recreëren (in coronatijd alleen maar belangrijker geworden) te bevorderen, om de luchtkwaliteit te verbeteren en om beter in te spelen op de eisen van klimaatadaptatie. Juist in de ruim opzette wijken uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en in de stadsrandwijken zijn er mogelijkheden om door verdichting en meer gemengde woon-, werk- en leefmilieus woningen en banen toe te voegen en om de aantrekkelijkheid op peil te houden.

- Juist in de kwetsbare wijken is het van belang om met de kwaliteit van de openbare ruimte, het terugdringen van fijnstof, groen- en sportvoorzieningen gezond leven en bewegen makkelijker mogelijk te maken. Juist de inwoners in de kwetsbare Nijmeegse wijken zijn het zwaarst getroffen door de coronacrisis en de kwaliteit, voorzieningen, sport- en beweegmogelijkheden in de buitenruimte kunnen hart- en vaatziekten, overgewicht en obesitas enigszins terugdringen. Dit is geen voldoende voorwaarde, maar kan wel een bijdrage leveren om de gezondheidsverschillen niet nóg groter te laten worden.
- Kwetsbare wijken staan weer hoog op de 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 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 maken.
- Slimmer gebruik maken van de beschikbare ruimte. De vele claims zorgen voor grote druk op de schaarse ruimte ('niet alles kan overal'). Er wordt slimmer gebruik gemaakt van de schaarse ruimte door menging van functies, volgtijdelijk en meervoudig gebruik, intensivering en diversificatie. Er wordt ook slimmer gebruik gemaakt van ruimte als de bestaande woningvoorraad intensiever benut wordt door bijvoorbeeld woningen te vernieuwen, op te toppen en te splitsen en om het delen van een woning te stimuleren en makkelijker mogelijk te maken.
- Systematisch vasthouden aan duurzame gebiedsontwikkeling en duurzame mobiliteit. Met een integrale aanpak van duurzame gebiedsontwikkeling is mobiliteit geen doel op zich maar een middel om meerdere maatschappelijke doelen te bereiken: de versterking van de economische structuur, de sociale cohesie, het creëren van gelijke kansen en een aantrekkelijker leefomgeving. Door bundeling van woon- en werklocaties, door het mengen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen kunnen per auto, fiets en openbaar vervoer méér banen en voorzieningen (winkels, scholen, recreatie, e.d.) bereikt worden binnen hetzelfde budget van tijd, geld en moeite van de Nijmegenaar. De bundeling van meerdere stedelijke functies (wonen, werken, voorzieningen, etc.) 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. De komst van de Omgevingswet en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds bieden kansen om dat te realiseren.

2.2.6 Moderne overheid

Waar komen we vandaan

De hoofdopgave 'moderne overheid' is als grote opgave in het coalitieakkoord 2018-2022 opgenomen vanuit het besef dat de andere grote opgaven niet gerealiseerd kunnen worden zonder een gemeente die zich blijft ontwikkelen en vergaande digitalisering nodig is. De hoofdopgave 'moderne overheid' werd verder mede ingegeven door de noodzaak om de burgerbetrokkenheid van de Nijmegenaren te vergroten, om tot een goede balans te komen tussen de representatieve democratie en allerlei vormen van deliberatieve democratie, en om te komen tot nieuwe vormen van solidariteit.

Waar staan we nu

De motieven uit het verleden om van ‘moderne overheid’ een hoofdopgave voor Nijmegen te maken, zijn nog steeds actueel. Dit geldt in het bijzonder voor de groepen inwoners in de stad (een minderheid) die weinig vertrouwen hebben in de overheid, die zich niet gehoord voelen, die het gevoel hebben er niet bij te horen, die zich niet vertegenwoordigd voelen door ‘de bestuurlijke elite’.

Actualisatie van de hoofdopgave

Meer dan enige jaren geleden is het 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? Met Direct Duidelijk (alle gemeentelijke communicatie op taalniveau B1), digitale dienstverlening voor de Nijmegenaar die dat op prijs stelt, maar ook niet-digitale dienstverlening en dienstverlening door de telefoon te pakken voor wie digitale dienstverlening niet-passend is en de Stip-teams in de wijken. Wel vraagt de toenemende diversiteit en verschillende herkomsten van de inwoners dat een deel van de medewerkers multicultureel vaardig zijn. Dat zij kennis moeten hebben van wet- en regelgeving uit allerlei landen, dat zij het Nederlands internationaal privaatrecht moeten kunnen toepassen en dat zij brondocumenten uit exotische oorden moeten kunnen beoordelen.

Beter toepassen van de lessen voor effectievere opgavegerichte samenwerking als overheden en met de maatschappelijke partners. 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.

De digitale transformatie zorgt voor een ingrijpende verandering van de samenleving, van alle gemeentelijke programma’s en van alle hoofdopgaven. 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 hoofdopgaven 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. Een eenvoudiger voorbeeld is om digitalisering veel meer pro-actief te benutten voor kwaliteitscontroles (query’s draaien). Hiermee kunnen fouten uit de administratie gehaald worden voordat de burgers er last van krijgen (basis op orde). Voorbeelden zijn de pro-actieve kwaliteitscontroles op geboortejaar, geboorteland, gezinssituatie (alleenstaand, getrouwd, samenwonend, gescheiden (van tafel en bed), ouderlijke macht, et cetera) en leegstand van panden.

Breng meer samenhang aan tussen de programma’s en hoofdopgaven en zorg voor eenduidige sturing. Met de hoofdopgaven in het coalitieakkoord, in de Omgevingsvisie en de systematische monitoring door Onderzoek & Statistiek langs de hoofdopgaven heeft Nijmegen een belangrijke stap gezet in het opgavegericht vanuit de bedoeling. Toch is deze samenhang niet voor alle beleidsmedewerkers op dit moment voldoende duidelijk.

3 Verdieping: trends en ontwikkelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in acht paragrafen (demografie, economie, sociaal, veiligheid, ruimte & wonen, mobiliteit & bereikbaarheid, duurzaamheid en bestuur) een schets gegeven van de landelijke trends en ontwikkelingen en van de trends en ontwikkelingen in Nijmegen. Daarmee wordt de thematische indeling gevolgd van de algemene trendstudie die Platform31 heeft gemaakt voor de G40- en de M50-gemeenten.[8] Dit biedt de bouwstenen om in hoofdstuk 4 de opgaven voor Nijmegen te actualiseren en te verdiepen.

3.2 Demografische trends en ontwikkelingen

Landelijke trends en ontwikkelingen

Bevolkingsgroei en verstedelijking de komende dertig jaar en de voorliggende keuzes

Op basis van de bevolkingsprognose 2020-2070 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijft de bevolking van Nederland de komende vijftig jaar groeien. De groei van de bevolking slaat vooral neer in de grotere steden. De verstedelijking in Nederland zet daarmee door.[9]

De Nederlandse bevolking is de afgelopen twintig jaar met 1½ miljoen inwoners gegroeid, van wie 96 procent – inclusief de tweede generatie (vaak in Nederland geboren) – een migratieachtergrond heeft.[10] Migranten vestigen zich vaak in de grotere steden. In de (grote) steden zijn de banen (vaak laaggeschoold) en daar kunnen de migranten terugvallen op reeds gevestigde migrantengemeenschappen (en relatief veel landgenoten) die hen helpen bij allerlei praktische zaken.[11]

Uit de studie van het CBS en het NIDI komen scenario's naar voren die uiteenlopen van een bevolkingsomvang in 2050 van 17,4 miljoen (in geval van een laag geboortecijfer, stagnerende levensverwachting en afnemende migratie) tot 21,8 miljoen inwoners (in geval van een stijgend geboortecijfer, een stijgende levensverwachting en een toenemend migratiesaldo).[12] Hoeveel mensen er over drie decennia in Nederland zullen wonen, zal deels het gevolg zijn van gevoerd beleid. Worden tekorten op de arbeidsmarkt vooral opgevuld met buitenlandse arbeidsmigranten of worden de bestaande talenten beter benut met een hogere arbeidsproductiviteitsontwikkeling, hogere arbeidsparticipatie, minder deeltijdarbeid en het mobiliseren van het onbenutte arbeidspotentieel? Helder is ook dat een krimpende beroepsbevolking en sterk vergrijzende bevolking negatieve gevolgen zullen hebben voor bijvoorbeeld de economie en arbeidsmarkt (omdat er in een aantal essentiële sectoren, zoals de zorg en de techniek, nu al grote tekorten zijn). Terwijl een sterk stijgende bevolking de nu al bestaande problemen op de woningmarkt (woningtekorten), milieuproblemen en verkeersdrukte verder zal vergroten. De vraag is dan ook relevant hoe vol, druk en divers wij het in Nederland willen hebben?[13]

Bevolkingsgroei stimuleert de ontwikkeling van de verzorgende bedrijvigheid en banen

De toename van de bevolking is een belangrijke determinant voor de economische perspectieven van een regio en gemeente. Ten eerste omdat een toename van de bevolking zorgt voor een toename van de verzorgende bedrijvigheid (detailhandel, kappers, advocaten, recreatie, cultuur, sport, e.d.). Ten tweede omdat de ontwikkeling van de beroepsbevolking bepalend is of allerlei producten en diensten gemaakt en geleverd kunnen worden. Ten

[8] Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v., Platform31, Den Haag, juli 2021.

[9] Jan Latten, Randstad versus Randland, twee waarheden, in: Stadszaken, 24 februari 2020.

[10] CBS, Prognose: Bevolking blijft komende 50 jaar groeien, 16 december 2020.

[11] Arjen Leerkes en Peter Scholten, Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief, Rotterdam, 11 februari 2016.

[12] NIDI en CBS, Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag, 7 juli 2020.

[13] Jan Latten, Bevolkingspolitiek als verkiezingsthema, in: Stadszaken, 7 juli 2020; Frank Kalshoven, Instrumenten van bevolkingspolitiek. Die studie zou ik graag lezen, in: *De Volkskrant*, 10 juli 2020.

derde omdat de samenstelling van de bevolking verandert (jongeren, inwoners in de actieve levensfase, actieve ouderen en oude ouderen die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning). Dit verandert de vraag naar goederen en diensten en kan – bij ontgroening en een afname van de inwoners in de actieve levensfase – invloed hebben op ondernemerschap, vernieuwing en innovatie.

Groei, stagnatie of krimp van de beroepsbevolking cruciaal voor de economische groeiperspectieven

De krimp van de potentiële beroepsbevolking bedreigt de economische ontwikkeling in vele steden en regio's. In heel Nederland neemt de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) de komende vijftien jaar met 200.000 personen af en de komende dertig jaar met iets meer dan een 500.000 personen. De krimp van de (potentiële) beroepsbevolking wordt voor Nederland en voor vele gemeenten en regio's een geheel nieuwe omstandigheid na een decennialange toename van de beroepsbevolking. Een toename van de beroepsbevolking die de economische ontwikkeling de afgelopen decennia mede heeft gestimuleerd.

Hoezeer de verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking en de krimp van de beroepsbevolking bepalend is voor de economisch ontwikkeling blijkt onder andere uit de verkenning van het Centraal Planbureau voor de komende kabinetsperiode 2022 tot 2026. In de volgende regeerperiode daalt de bevolking van 15 tot 75 jaar voor het eerst sinds decennia. Dankzij een groeiende arbeidsparticipatie neemt het arbeidsaanbod naar verwachting nog wel iets toe met zo'n 135.000 mensen in de komende vier jaar. Dit is echter alleen al onvoldoende om te voorzien in de jaarlijkse extra vraag naar 40.000 zorgprofessionals.[14] Bij ongewijzigd beleid zijn in allerlei publieke sectoren (zorg, onderwijs, politie, gemeenten, e.d.) en in de marktsector geen of te weinig extra arbeidskrachten beschikbaar om te voorzien in de vervanging en om te kunnen groeien. Bovendien zullen de vele miljarden die extra uitgetrokken worden om meer woningen te bouwen, om de duurzaamheidstransitie een stimulans te geven, om het onderwijs te verbeteren, voor het Nationale Groeifonds, et cetera deels niet besteed kunnen worden omdat de mensen er niet (meer) zijn.[15]

Migratie vanuit buitenland belangrijkste oorzaak bevolkingsgroei

De bevolkingsgroei van de afgelopen twintig jaar in Nederland is in belangrijke mate toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo (arbeidsmigranten, kenniswerkers, studenten en asielmigranten). Ook in de komende drie decennia zal de verwachte bevolkingsgroei in Nederland voor 83 procent zijn toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo en voor 17 procent aan de natuurlijke aanwas. In het licht van de krimpende beroepsbevolking lijkt het logisch om de grenzen wijd open te zetten voor arbeidsmigranten om de economische ontwikkeling mogelijk te blijven maken. Toch is de vraag of dit de meest wenselijke denk- en oplossingsrichting is. Indien de komende vijftien tot dertig jaar de buitenlandse migratie zo omvangrijk blijft als de afgelopen jaren vóór de coronacrisis dan worden de opgaven van gemeenten op het gebied van woningen, infrastructuur, voorzieningen en duurzame energie véél groter dan nu vanuit wordt gegaan. En mogelijkerwijs zelfs helemaal onoplosbaar. Bovendien maakt de economische afhankelijkheid van buitenlandse arbeidsmigranten de regionale economie kwetsbaar. Van vandaag op morgen kunnen de stromen arbeidsmigranten zich verleggen. De uitbraak van de coronapandemie – en het vertrek van vele arbeidsmigranten naar hun herkomstland en familie – heeft dat recentelijk weer eens onder de aandacht gebracht.

Corona als gamechanger?

De bevolking in Nederland groeit momenteel sterk en een groot deel van deze groei komt vooral in de grote steden en stedelijke gebieden terecht. De bevolking klontert in bestaande groeipolen.[16] Recent zijn er, versterkt door de gevolgen van de coronacrisis, berichten over een toenemende vraag naar landelijk wonen. Meer

[14] In de volgende kabinetsperiode van vier jaar daalt de beroepsbevolking. Door een toename van de arbeidsparticipatie neemt in deze periode het arbeidsaanbod nog met 135.000 mensen toe. Door de verdere stijging van de zorguitgaven zullen al deze mensen nodig zijn in de zorg. Centraal Planbureau, Verkenning Middellangetermijn 2022-2025, CPB Raming, Den Haag, november 2019. De SER liet recentelijk zien dat er in 2022 naar verwachting al 80.000 zorgmedewerkers te weinig zullen zijn. Er werken nu 1,4 miljoen mensen in de zorg. In 2040 zijn meer dan twee miljoen zorgmedewerkers nodig. Sociaal-Economische Raad, Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020.

[15] Mathijs Bouman, Eindelijk geld voor nieuw kabinetsbeleid, maar nu zijn de mensen op, in: *Het Financieele Dagblad*, 25 september 2021.

[16] Jan Latten, Randstad versus Randland, twee waarheden, in: *Stadszaken,* 24 februari 2020.

stedelingen dan voorheen willen naar het platteland verhuizen. Zowel nabij de steden, als in verder weg gelegen dorpen in het Randland en zelfs in regio's als Oost-Groningen, Zeeland en Zuid-Limburg.[17] Die trend werd hier en daar al voorzichtig waargenomen maar nu veel werkenden door de coronamaatregelen gedwongen werden (en worden) thuis te blijven, is de populariteit van het wonen op het platteland verder gegroeid. Cijfers van Funda, het Kadaster en NVM bevestigen dit. Ook een recent onderzoek van het CBS bevestigt dat er in 2020 binnen Nederland meer mensen uit de Randstad verhuisden dan ernaartoe. Sterker, uit het onderzoek blijkt dat de trek uit de Randstad naar regio's daarbuiten de laatste jaren al toenam. Vooral stellen zonder kinderen en mensen ouder dan dertig jaar verlaten vaker dan voorheen (dat wil zeggen voordat de coronapandemie uitbrak) de Randstad.[18]

Demografische trends en ontwikkelingen in Nijmegen

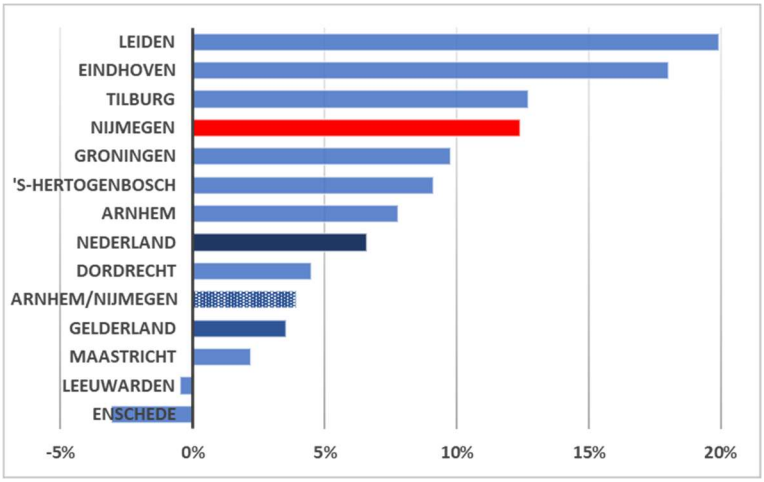
Aanzienlijke bevolkingsgroei in Nijmegen in het verleden en naar verwachting in de toekomst

Sinds het jaar 2000 stijgt het inwonertal van Nijmegen veel sterker dan de landelijke groei van het aantal inwoners. Deze bevolkingsgroei heeft verschillende achtergronden: de natuurlijke aanwas (meer geboortes dan sterften), een positief saldo van de buitenlandse migratie (mede vanwege buitenlandse studenten) en een positief saldo van de binnenlandse migratie (mede vanwege de jongeren die naar Nijmegen komen om een opleiding te volgen. Hoewel een groot deel van hen de stad na een aantal jaren weer verlaat, blijft er ook een deel in Nijmegen wonen.
Voor de toekomst wordt een blijvende groei van de bevolking in Nijmegen verwacht. De gemeente hanteert daarbij twee scenario's. In het hoofdscenario (woningbouw van 1.000 – 1.200 woningen per jaar, met zwaartepunt in Waalspong en Waalfront, een blijvende grote instroom van studenten wordt een inwoneraantal van 198.500 van Nijmegenaren voorzien in 2035. Een toename met 12 procent ten opzichte van het aantal inwoners begin 2021. In een meer behoudend scenario wat betreft de instroom van studenten stijgt het inwoneraantal tot 188.500 in 2035. Een toename van 6 procent ten opzichte van het aantal inwoners begin 2021.[19]

Met een langere tijdshorizon, en op basis van de bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek, kan de verwachte ontwikkeling van de bevolking in Nijmegen vergeleken worden met de verwachte ontwikkeling in de benchmarksteden.[20] In de landelijke prognose neemt de bevolking in Nijmegen na 2040 nauwelijks meer toe. Met naar verwachting 202.000 inwoners in 2050, is de verwachte toename van het aantal inwoners 13 procent ten opzichte van het aantal inwoners in 2020 (grafiek 3.1). De verwachte toename ligt aanzienlijk boven de verwachte bevolkingsontwikkeling in Nederland, de regio, de provincie en diverse benchmarkgemeenten. Toch zijn er ook benchmarkgemeenten (de drie studentsteden Leiden, Eindhoven en Tilburg) waar een nog hogere bevolkingsgroei wordt verwacht.
In de prognose van de bevolkingsontwikkeling de komende drie decennia wordt de groei van de bevolking in Nijmegen verklaard door de natuurlijke aanwas, maar nog veel meer door het positieve saldo van de *binnenlandse* migratie. In de prognose van de bevolkingsontwikkeling voor Nijmegen van 2020 tot 2050 is het saldo van de buitenlandse migratie negatief.[21] In tegenstelling tot vele gemeenten en regio's in Nederland draagt in Nijmegen de buitenlandse migratie niet bij aan de ontwikkeling van de bevolking.

[17] Illustratief is ook een Nieuwsuur uitzending, waarin de oververhitte woningmarkt in Appingedam aan bod kwam (NPO 2, 15 maart 2021).
[18] CBS, Meer verhuizingen naar regio's buiten de Randstad, 24 februari 2021.
[19] Gemeente Nijmegen, Demografische Verkenning 2018.
[20] In Nederland zijn er twee vooraanstaande bevolkingsprognoses: PEARL van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en PRIMOS van ABF Research (en de ministeries van VROM en IM). Zowel PEARL als PRIMOS gebruiken de nationale bevolkings- en huishoudprognoses van het CBS als uitgangspunt voor hun prognoses. Maar op het lagere schaalniveau van gemeenten zijn er verschillen. Er zijn verschillen in de aannames over de woningbouwproductie en de verdeling hiervan over de gemeenten, de huishoudsamenstelling, de verhuizingen en de binnenlandse migratie. Door de grote verschillen tussen de regionale prognoses van enerzijds CBS/PBL (PEARL) en VRO/IM/ABF (PRIMOS) maakt de gemeente Nijmegen ook eigen prognoses. Daarbij maakt de gemeente ook varianten. Gemeente Nijmegen, Demografische verkenning 2018, blz. 7.
[21] Centraal Bureau voor de Statistiek – Statline (prognose bevolkingsontwikkeling 2020-2050).

Grafiek 3.1 Verwachte bevolkingsontwikkeling 2020 tot 2050 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, Gelderland en Nederland

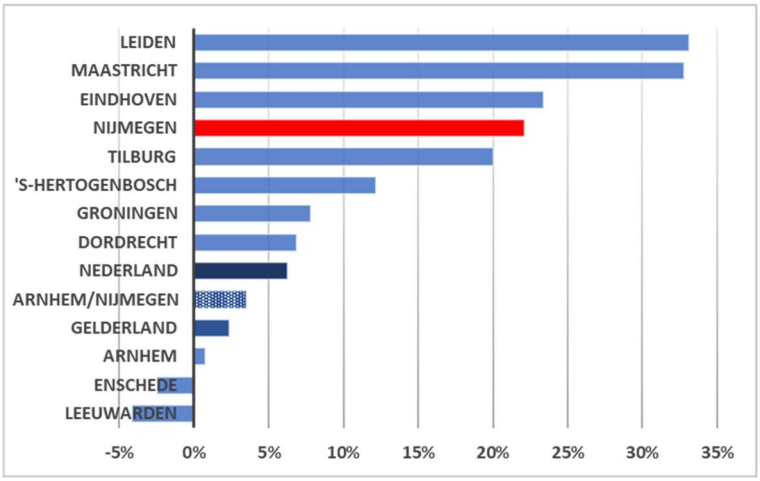


Bron: CBS – Statline (Bevolkingsprognose)

Geen ontgroening verwacht in Nijmegen de komende decennia

De komende dertig jaar neemt naar verwachting het aantal inwoners in de leeftijdsgroep van 0 tot 15 jaar met 5.600 jongeren toe van 2020 op 2050; een toename van 22 procent (figuur 3.2.). Deze verwachte ontwikkeling wijkt aanzienlijk af van de ontwikkeling in de regio, Arnhem en in de provincie. In de regio Arnhem/Nijmegen neemt naar verwachting het aantal jongeren met 3.900 toe van 2020 tot 2050 (een toename van 3,5 procent), in Arnhem met 200 (een toename van 0,8 procent) en in Gelderland met 7.700 (een toename van 2,4 procent).

Grafiek 3.2 Verwachte bevolkingsontwikkeling jongeren (0-15 jaar) van 2020 tot 2050 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, Gelderland en Nederland



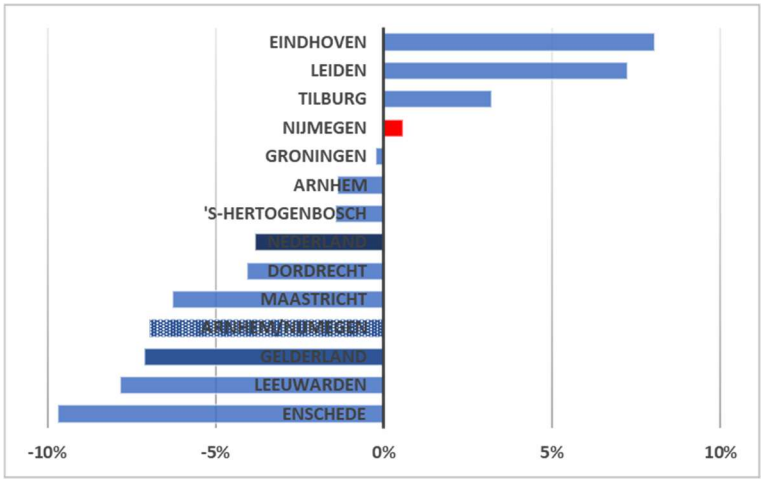
Bron: CBS – Statline (Bevolkingsprognose)

Krimp potentiële beroepsbevolking in regio en vele benchmarksteden, stabilisatie in Nijmegen

In heel Nederland en in 31 van de 40 Nederlandse regio's neemt de komende dertig jaar naar verwachting de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) af. In de gemeente Enschede neemt naar verwachting de potentiële beroepsbevolking af met bijna 10 procent, in de provincie Gelderland en in de regio Arnhem/Nijmegen met 7 procent, in Nederland met 3,8 procent en in de gemeente Arnhem met 1,4 procent. In Nijmegen wordt nog een zeer geringe toename van de potentiële beroepsbevolking verwacht de komende drie decennia van 800 personen, een procentuele toename van 0,6 procent (grafiek 3.3). Gezien de lange prognoseperiode kan de verwachte ontwikkeling in Nijmegen ook getypeerd worden als een stabilisatie van de potentiële

beroepsbevolking. Daarmee gaat Nijmegen ook een traditionele motor van economische groei en ontwikkeling ontberen, namelijk de groei van de beroepsbevolking en een toename van de arbeidsparticipatie.

Grafiek 3.3 Verwachte ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (15 – 75 jaar) van 2020 tot 2050 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, Gelderland en Nederland



Bron: CBS – Statline (Bevolkingsprognose)

De aantallen waarmee de potentiële beroepsbevolking in Nederland en in de regio afneemt zijn indrukwekkend. De komende dertig jaar in Nederland een afname van een half miljoen personen. In de provincie een afname van 112.000 personen en in de regio Arnhem/Nijmegen met 39.800 personen. Door de krimp van de potentiële beroepsbevolking in de omgeving van Nijmegen moet niet uitgesloten worden dat een deel van de beroepsbevolking in Nijmegen aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden krijgt aangeboden van werkgevers en organisaties in de omgeving die werknemers tekort komen. Dat kan in tweede instantie toch voor een afname van de beroepsbevolking in Nijmegen leiden de komende jaren.

In Nijmegen is de potentiële beroepsbevolking (de leeftijdsgroep van 15 tot 75 jaar) in 2020 ongeveer 140.000 Nijmegenaren en de beroepsbevolking (inclusief de werkloze beroepsbevolking) zo'n 100.000 Nijmegenaren. Het verschil (40.000 Nijmegenaren) – 29 procent van de potentiële beroepsbevolking – is de niet-beroepsbevolking omdat men niet kan/wil werken of niet beschikbaar is. De werkzame beroepsbevolking bestaat uit 95.000 Nijmegenaren. De werkloze beroepsbevolking bestaat uit 5.000 Nijmegenaren.[22] Als de opleidingsexpansie verder toeneemt en de pensioengerechtigde leeftijd niet verder toeneemt of eerder stoppen met werken populairder wordt dan zal de verwachte ontwikkeling van de werkzame beroepsbevolking minder gunstig zijn dan de verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking.

Aanzienlijke dubbele vergrijzing verwacht in Nijmegen

Er is in Nijmegen sprake van een flinke toename van de groep ouderen. Voor de 70-plussers een groei van 12.000 mensen in 2019 naar 16.000 in 2030 (een toename van 33 procent) en voor de 80-plussers een groei van 6.500 mensen in 2019 naar 9.000 in 2030 (een toename van 38 procent).[23]

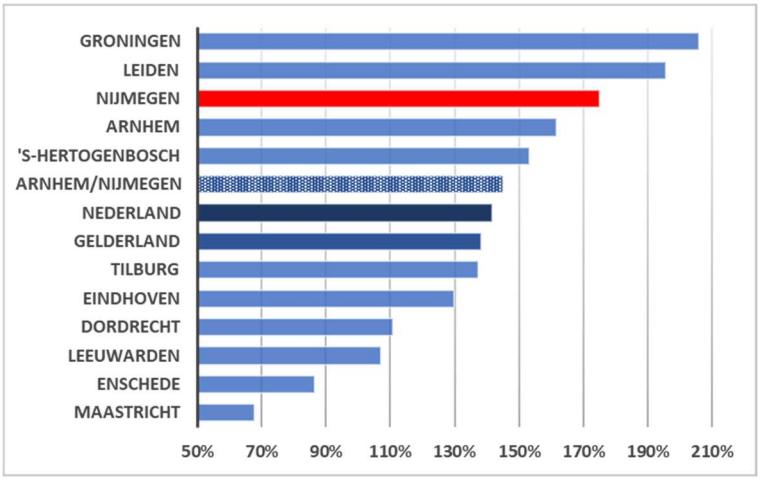
In de nationale bevolkingsprognose neemt het aantal 80-plussers in Nijmegen de komende dertig jaar toe met 11.900 oude ouderen. Een toename van 175 procent. Deze toename in Nijmegen is groter dan de toename in de regio, Nederland, de provincie en vele benchmarksteden (grafiek 3.4). De sterke toename van het aantal oude Nijmegenaren is van belang omdat voor deze sterk groeiende groep de zorg en ondersteuning in wijk en buurt goed geregeld moet gaan worden. In de Burgerpeiling 2019 geeft 11 procent van de 75-plussers in Nijmegen aan niet goed voor zichzelf te kunnen zorgen, 23 procent zich matig of slecht gezond te voelen en 19 procent dat men mantelzorg ontvangt. En dit is nog een onderschatting omdat zelfstandig wonende ouderen met veel

[22] Centraal Bureau voor de Statistiek – Statline.

[23] Jenny Zonneveld, *Indicatie vergrijzing per wijk*, gemeente Nijmegen, Onderzoek en Statistiek, augustus 2019.

gezondheidsklachten deels niet deelnemen aan bevolkingsonderzoek en ouderen in tehuizen niet in de steekproef voor het bevolkingsonderzoek zitten.[24]
Voor de toekomst moet ook rekening gehouden worden met een sterke toename van het aantal dementerende Nijmegenaren. Als bijvoorbeeld de verwachting van sommige deskundigen uitkomt dat Nederland over dertig jaar rekening moet houden met een 500.000 dementerenden dan zouden dat er in Nijmegen tegen die tijd bijna 5.500 kunnen zijn.[25]

Grafiek 3.4 Verwachte toename van de dubbele vergrijzing (80-plussers jaar) van 2020 tot 2050 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, Gelderland en Nederland



Bron: CBS – Statline (Bevolkingsprognose)

In alle wijken in Nijmegen zullen in 2030 meer 70-plussers wonen dan in 2019. In sommige wijken zal de toename van het aantal oude Nijmegenaren beneden de gemiddelde Nijmeegse groei van het aantal oude Nijmegenaren liggen omdat deze wijken al tamelijk vergrijsd zijn (vooral wijken aan de zuidkant van de stad en in Nieuw-West). Het aantal 80-plussers zal relatief sterk toenemen in bijvoorbeeld Dukenburg en van een sterke vergrijzing zal ook sprake zijn voor de wijken in Lindenholt (vooral Akker, Kamp en Broek). In de nieuwbouwwijken in Noord (Lent, Ressen en Oosterhout) wonen nu nog weinig ouderen. Door de vergrijzing zal de relatieve toename van het aantal ouderen sterk zijn. In welke mate dat ook in absolute aantallen een grote toename gaat betekenen, is mede afhankelijk van de nieuwbouw. Als in de toekomst meer geplande etagewoningen redelijk veel ouderen gaan trekken, kan de toename, vooral bij de jongere groep (70-79 jaar), ook absoluut omvangrijk zijn.[26]

3.3 Economische trends en ontwikkelingen

Landelijke trends en ontwikkelingen

Onzekerheid over de economische gevolgen van de coronacrisis

Het verloop van de coronapandemie is nog steeds ongewis en daarmee blijft de onzekerheid over de economische vooruitzichten groot. Om aan die onzekerheid recht te doen, presenteert het Centraal Planbureau naast de basisraming rond Prinsjesdag ook een scenario waarin opnieuw grootschalige contactbeperkingen nodig zijn. In de basisraming krimpt de economie in 2020 met 5 procent, gevolgd door ruim 3 procent groei in 2021. In het tweedegolfscenario van het Centraal Planbureau krimpt de economie ook in 2021 nog.[27] De gunstige

[24] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2020, Zorg en ondersteuning.
[25] Alzheimer Nederland, Factsheet cijfers en feiten over dementie, februari 2021. Het verwachte aandeel van de bevolking in Nijmegen in 2050 in de Nederlandse bevolking (1,1 procent) op basis van de CBS/PBL-bevolkingsprognose gebruikt om het verwachte aantal dementerenden in Nijmegen in 2050 te ramen.
[26] Jenny Zonneveld, *Indicatie vergrijzing per wijk,* Gemeente Nijmegen, Onderzoek en Statistiek, augustus 2019.
[27] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 7. Vanwege de grote onzekerheden hanteerde het Centraal Planbureau in maart 2021 zelfs nog met drie scenario's: 'basisraming', 'grotere veerkracht' en 'nieuwe terugslag'. Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2021, CPB raming, maart 2021. Vanwege de grote onzekerheden die de coronacrisis teweeg brengt, werkt het Centraal Planbureau als sinds het begin van de coronacrisis (maart 2020) met scenario's.

groeiraming in de basisraming in 2021 komt mede omdat verwacht wordt dat de tijdens de coronarecessie sterk opgelopen spaarquote een sterke consumptiegroei mogelijk maakt. Huishoudens spaarden in 2020 ruim 23 procent van hun beschikbare inkomen. Na de crisis zal niet alleen de vraag aantrekken, maar zal er vermoedelijk ook inhaalconsumptie optreden.

Andere onzekerheden zijn dat onduidelijk is hoe voorzichtig consumenten blijven. Gaan ze, mede vanwege de coronapas, weer in grote getallen naar sportvoorzieningen, evenementen en theater? Blijft de behoefte aan bewegen, wandelen, groene wandel- en fietsroutes en beweegvriendelijke openbare ruimte blijvend hoog. Verder is de vraag of ondernemingen – na de harde lockdown eind 2020/eerste helft 2021 en eind 2021 en het verdere interen op buffers – nog voldoende veerkracht hebben. Het is ook de vraag hoe snel huishoudens hun overbesparingen gaan terugbrengen en hun consumptie gaan opvoeren.

Meer dan gebruikelijk waarschuwt het Centraal Planbureau daarnaast dat het bbp geen maatstaf is van hoe goed het de mensen gaat. Niet alles van waarde is meetbaar. Burenhulp, familiebezoek, thuisonderwijs, e.d. laat zich niet in economische groeicijfers vangen. De coronacrisis heeft grote gevolgen voor zaken die raken aan de kwaliteit van het bestaan: het vieren van een bruiloft of jubileum, het bezoeken van een festival, schouwburg of concert. En er zijn grote zorgen over eenzaamheid in verpleegtehuizen en over kinderen in een kwetsbare thuissituatie.[28] Over het geheel genomen is het persoonlijk welzijn van de Nederlanders hoog gebleven, net als het algemene niveau van brede welvaart. Dat neemt niet weg dat de individuele verschillen groot zijn. Op persoonlijk vlak zijn er mensen en bedrijven die zeer hard zijn geraakt. Ook is het mogelijk dat sommige gevolgen van de coronacrisis vertraagd optreden en pas later merkbaar worden.[29]

Gevolgen voor bedrijven

Door de inhaalconsumptie wordt de verloren productie deels goed gemaakt. Toch zal naar verwachting niet al het noodgedwongen gespaarde geld besteed worden. Alle keren dat het haar niet geknipt kon worden de afgelopen maanden, zal niet goedgemaakt worden. De bezoeken aan schouwburgen, musea, bioscopen, evenementen en sportwedstrijden die in 2020 en 2021 niet hebben kunnen plaatsvinden, zullen niet ingehaald worden. Vanwege de capaciteitsrestricties (chips, bouwmaterialen, containers) zal een deel het gespaarde spaargeld bovendien wegvloeien naar hogere prijzen voor dezelfde diensten of producten

In het basisscenario van het Centraal Planbureau reageren de bedrijfsinvesteringen later dit jaar positief op de toenemende omzet en gunstiger omzetverwachtingen, ondersteund door lage financieringskosten. De investeringsgroei wordt daarbij wel geremd door extra faillissementen in sommige sectoren nadat in oktober het steunbeleid afloopt. Daarbij moet bedacht worden dat door de ruimhartige coronasteun het aantal faillissementen in 2020 op het laagste niveau lag in twintig jaar.[30] Er zijn bedrijven in leven gehouden die in normale economische omstandigheden hadden moeten stoppen. Het aflopen van de steunmaatregelen zal, deels als inhaaleffect, gepaard gaan met herstructureringen en een toename van het aantal faillissementen, met name voor de horeca, cultuur, sportverenigingen, commerciële sport- en beweegaanbieders, organisatoren van sportevenementen en exploitanten van recreatieve voorzieningen. In deze sectoren is het percentage bedrijven met een negatief eigen vermogen fors gestegen. Daarnaast hebben veel zzp'ers en mkb'ers te kampen met wegvallende opdrachten. Een analyse van ABN AMRO laat zien dat ook de uitgestelde belastingschuld in sommige branches een zware wissel trekt op de toekomst. Ruim tien procent van alle bedrijven heeft in totaal 16 miljard belastingschuld opgebouwd. De verschillen tussen branches en bedrijven is groot. In twintig branches met de hoogste concentratie van bedrijven met belastingschuld heeft twintig tot veertig procent van de bedrijven uitstel van belastingbetaling aangevraagd. Om deze belastingschuld terug te betalen hebben bijvoorbeeld de taxibedrijven 28 maanden nodig om hun belastingschuld af te lossen als zij hun maandelijkse brutowinst van vóór de coronacrisis volledig gebruiken voor de aflossing van de uitgestelde belasting. Voor beveiligingsdiensten met een belastingschuld vergt de terugbetaling van hun belastingschuld gemiddeld 27 maanden van hun vóórcorona bruto

[28] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 7.
[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 13, 14.
[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 17.

maandwinst, voor de warenhuizen 24 maanden, voor de kledingswinkels 23 maanden, voor de grafische bedrijven 19 maanden en voor hotels 17 maanden. Diverse bedrijven zullen dat niet kunnen, zullen hun bedrijfsactiviteiten stoppen en vele zullen minder kunnen investeren de komende maanden.[31] Volgens de Miljoenennota wijzen de eerste schattingen er op dat er geen sterke toename is van de bedrijfsschulden door corona. Maar het zijn voorlopige schattingen en veel is nog onduidelijk.[32]

De corona-effecten zijn zeer verschillend per regio

Hoewel de Nederlandse economie er in 2021 bovenop lijkt te komen, verschillen volgens prognoses de economische groeicijfers per regio.[33] De sectorstructuur is daar een belangrijke verklaring voor omdat de sectoren zeer verschillend worden geraakt door de coronacrisis en de beperkende maatregelen. Voor sommige gemeenten en regio's zijn er daarnaast grote effecten vanwege het teruglopen van de dagrecreatie en de (internationale) toeristen.

De corona-effecten zijn zeer verschillend per sector

Door de lock-down, door het verlies aan inkomen én door de voortdurende onzekerheid is de vraag naar niet-essentiële goederen en diensten sterk gedaald. De effecten van de coronacrisis zijn vooral groot voor de horeca, de winkels, voor het detailhandelsvastgoed, de musea, de theaters en de evenementensector. Er zijn ook bedrijven die weinig impact van corona ervaren en/of juist hiervan profiteren. Dit zijn onder andere bedrijven in de informatietechnologie, cybersecurity, logistiek, supermarkten/foodsector, pakketbezorgers, webwinkels, bouw en techniek. Supermarkten (Ahold, Jumbo, e.a.), thuisbezorgers (Just Eat Takeaway, Bol.com, PostNL, e.a.), fietsenmakers, de doe-het-zelfbranche en de techbedrijven (Amazon, Google, Netflix, ASML, e.a.) hebben sterk geprofiteerd van de coronacrisis.

Lange termijn effecten afhankelijk van de investeringen en productiviteitsontwikkelingen

Lange termijn economische effecten treden vooral op omdat een deel van de getroffen bedrijven hun investeringen in vaste activa, innovatie, marktontwikkeling en hun medewerkers op een laag pitje hebben moeten zetten. Voor de economische groei per hoofd van de bevolking wordt de arbeidsproductiviteit als de enige permanente bron van groei gezien. Als oorzaken voor de lage groei van de arbeidsproductiviteit worden de groei van het aantal zelfstandigen en de afnemende investeringen in kapitaalgoederen genoemd. Wat de doorwerking van de coronacrisis op de structurele arbeidsproductiviteit zal zijn, is onzeker.[34] Dat zal grotendeels afhangen van hoe snel de investeringen weer zullen aantrekken. Zal dat wat langer duren dan is het waarschijnlijk dat er een lagere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit te zien zal zijn. En met de ontgroening, de vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie en met de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers is het sowieso verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen. Door de coronapandemie is wel de rol van digitalisering in de economie toegenomen.[35] Nationaal economisch beleid (bijvoorbeeld MKB Actieplan), lokaal en regionaal economisch beleid en regelgeving kan de verdere digitalisering, en de productiviteitsverbetering, een verdere impuls geven. Met regelgeving (o.a. functiemenging en *blurring*) en excellente ondernemersdienstverlening (lage lasten, snelle vergunningverlening) kan ruimte gegeven worden aan ondernemers om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen.

[31] Franka Rolvink Couzy en Jan-Paul van de Kerke, Belastingschuld per branche, ABN-AMRO, Analyse, 17 mei 2021, blz. 1 en 2; Laurens Berentsen en Jan Braaksma, Kleine groep bedrijven zit door corona nog jaren met belastingschuld, in: *Het Financieele Dagblad,* 17 mei 2021; Frits Conijn, Betalingsachterstanden kleine ondernemers lopen fors op, in: *Het Financieele Dagblad*, 27 april 2021.

[32] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 18.

[33] Rogier Aalders en Otto Raspe, Economisch herstel verschilt sterk tussen Nederlandse regio's, Rabobank, 18 maart 2021.

[34] Centraal Planbureau, Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025, CPB raming, maart 2021.

[35] Cokky Hilhorst, Coronacrisis heeft positieve uitwerking op digitalisering en productiviteit, Nyenrode, 22 april 2020.

Toename van de winkelleegstand, hernieuwde inrichting van de binnensteden noodzakelijk

In Nederland is er al jarenlang sprake van een toenemende leegstand onder winkels, vooral in de binnensteden. De toenemende leegstand is het gevolg van onder andere online shopping en de trend dat er minder vaak recreatief wordt gewinkeld ('funshoppen'). Met name buiten de Randstad is er veel winkelleegstand.[36] De winkelleegstand is door de sterke toename van het thuiswinkelen (+ 65 procent) tijdens de coronacrisis toegenomen. Van oktober 2020 tot begin 2022 neemt de winkelleegstand naar verwachting gemiddeld in Nederland met ruim veertig procent toe. Juist de sterkste binnensteden krijgen de hardste klappen: Amsterdam (+ 150 procent), Groningen, Delft en Haarlem (+ 80 procent).[37] De geringste relatieve groei in winkelleegstand wordt verwacht in bijvoorbeeld Heerlen, Roosendaal en Roermond omdat deze binnensteden al een ongunstige uitgangssituatie hadden. Voor vele winkels zal de omzet niet zonder meer terugkeren naar het niveau van 2019. Dit kan de leegstand in de binnensteden verder vergroten. De wijkwinkelcentra zijn hierdoor minder getroffen.

Leegstand kantoren

De leegstand voor wat betreft de kantorenmarkt concentreert zich in de Randstad, in het bijzonder rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. De kantoorleegstand is vooral groot bij de uitvalswegen van gemeenten en in kantoorparken langs de snelwegen. Het betreft locaties als bijvoorbeeld de Plaspoelpolder in Rijswijk, Flight Forum in Eindhoven en Goudse Poort in Gouda.[38] In deze gebieden kunnen grootschalige gebiedstransformaties, die vaak al gepland stonden, versneld worden uitgevoerd.

Op middellange en lange termijn zeer bescheiden groeiverwachtingen

Op korte termijn zijn de economische groeiverwachtingen goed. Bij ongewijzigd beleid zal de economische groei gemiddeld twee procent per jaar zijn in 2022 tot 2025. Deels zijn deze groeiverwachtingen gebaseerd op een inhaaleffect ná de coronacrisis. Voor de economische groeiverwachtingen blijven de onzekerheden echter groot. Hoe werkt de economische crisis vanwege de pandemie door op de structurele arbeidsproductiviteit? Bij het begin van de pandemie zijn vele arbeidsmigranten naar huis en familie teruggekeerd. Wat wordt het structurele effect op de netto-immigratie? In welke mate en hoe gaat het toegenomen spaarsaldo tijdens de pandemie besteed worden?[39] Verder kunnen vierde en vijfde golven van de coronavirus, en nieuwe varianten van de COVID-19, roet in het eten gooien van de economische groeiverwachtingen.

Op middellange en lange termijn zijn de groeiverwachtingen niet groot. Het is de verwachting dat de ontwikkeling van bijna ononderbroken substantiële economische groei in de naoorlogse periode ten einde is gekomen. De verwachte lage groei voor de toekomst is gebaseerd op het grote aandeel van de diensten en van het mkb in de economie, de vele zzp'ers en flexwerkers, de afname van de beroepsbevolking, de vergrijzende bevolking en het bereikte plafond in de opleidingsexpansie. Vele economen denken dat daarmee een langdurige periode van stagnatie met lage groei is aangebroken. Economen noemen de verwachte structurele economische groei van één procent het 'nieuwe normaal'.[40]

Economische trends en ontwikkelingen in Nijmegen

Economische effecten van de coronacrisis in Nijmegen

In het eerste kwartaal 2021 is de groei van het aantal bedrijven hoger dan in het vierde kwartaal van 2020. Er zijn iets meer starters en minder stoppers. Zoals in heel Nederland is, vanwege de omvangrijke steunmaatregelen, het aantal faillissementen laag en stabiel. Het vertrouwen van ondernemers neemt begin 2021 weer toe, al is het nog niet het vertrouwensniveau van vóór de coronacrisis. Van april 2019 tot september is de werkgelegenheid

[36] David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020.

[37] David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020.

[38] Dré van Leeuwen, Frank Verwoerd en Ruben Quak, Zelfs bij massaal thuiswerken, blijft leegstand kantoren behapbaar, Colliers, 10 december 2020.

[39] Centraal Planbureau, Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025, CPB Raming, maart 2021.

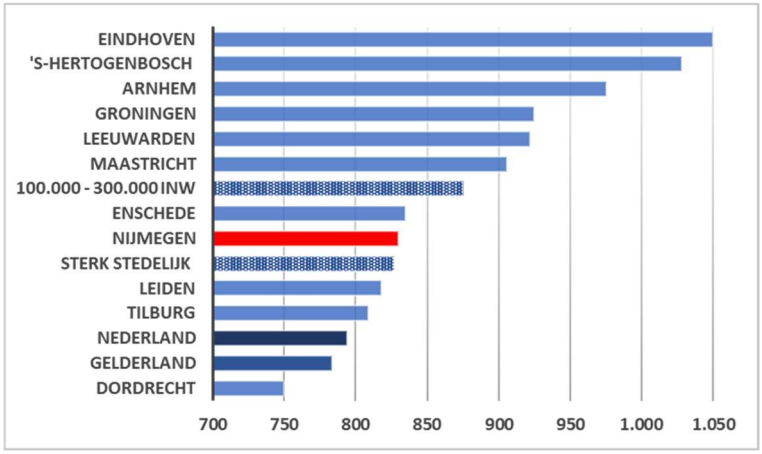
[40] The Economist, *Secular stagnation. The long view*, 3 november 2014.

(werknemers en zelfstandigen) bij bedrijven en instellingen in de gemeente Nijmegen nog flink gegroeid. De marktsector voelde in deze periode de gevolgen van de coronacrisis sterker dan de onderwijs- en zorgsector. De onderwijs- en zorgsector laten een groei zien, waardoor de banenontwikkeling nog steeds flink positief uitvalt. In Nijmegen-Centrum en in minder mate in Nijmegen-Oost is er sprake van dalende werkgelegenheid in 2020. In het centrum komt dat vooral door de krimp in de horeca.
In 2020 is het bezoekniveau aan de binnenstad van Nijmegen zo'n 40 procent lager dan in 2019. Er waren minder incidentele bezoekers en ook minder mensen die de stad voor het eerst bezoeken. Toch zorgt dit (nog) niet tot een sterke stijging van de leegstand. In het vierde kwartaal 2020 is de leegstand in het winkelgebied Centrum Nijmegen 6,5 procent. Dat is laag in vergelijking met 11,8 procent gemiddeld van de centra van de benchmarksteden (Groningen, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Leiden, Tilburg, Eindhoven en Maastricht). In april 2021 ligt de leegstand in Nijmegen vrijwel onveranderd op 6,8 procent.[41]

De sterke groei van het aantal inwoners kan de positie van Nijmegen als werkstad verminderen

Nijmegen lijkt ondanks de vele toonaangevende bedrijven en organisaties (op Novio Tech Campus, Radboud Universiteit, NXP Semiconductors, het Chip Integration Technology Centre, in de logistiek, et cetera) geen sterke werkstad (voor de eigen inwoners). Het aantal banen per 1.000 inwoners van 15 tot 65 jaar is 830 banen. Dit is meer dan gemiddeld in alle Nederlandse gemeenten die net als Nijmegen sterk verstedelijkt zijn, meer dan gemiddeld in Nederland en meer dan gemiddeld in de provincie Gelderland. Tegelijkertijd zijn er vele benchmarkgemeenten die een sterkere werkgemeente zijn dan Nijmegen (grafiek 3.5). Vele Nijmegenaren pendelen naar banen buiten Nijmegen en vaak naar gemeenten buiten de eigen regio (in 2018 circa 46.000 inwoners, 53 procent van de Nijmeegse werknemers). Dat Nijmegen tegelijkertijd de 'werkstad' voor de regio is, blijkt uit de omvangrijke binnenkomende pendel (60.500 personen).

Grafiek 3.5 Aantal banen per 1.000 inwoners van 15 tot 65 jaar in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, Gelderland en Nederland



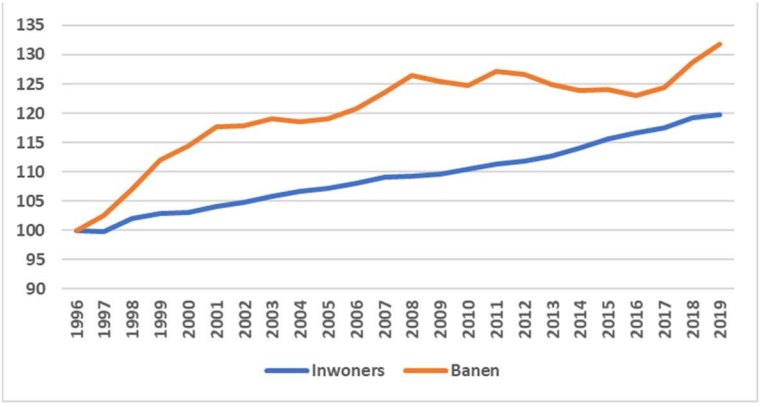
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Vele gemeenten streven naar een 'evenwichtige' woon-werkbalans of naar het voorkomen van een verslechtering van de woon-werkbalans. Het voorkomen van een verslechtering van de woon-werkbalans zorgt er voor dat niet steeds meer Nijmegenaren naar een baan buiten Nijmegen moeten pendelen met alle kostbare consequenties van dien voor de verkeers- en vervoersinfrastructuur en de druk op het milieu en de leefbaarheid. In de afgelopen vijf jaar is de inkomende pendel met 23 procent gegroeid en de uitgaande pendel met 30 procent. Het saldo inkomende minus uitgaande pendel is nog steeds positief, maar neemt wel iets af.[42] Door de hoge inkomende pendel heeft Nijmegen voor de regio een functie als werkstad.

[41] Gemeente Nijmegen, Corona-crisismonitor Nijmegen 2021, eerste kwartaal (pdf), Onderzoek en Statistiek, mei 2021.
[42] Informatie van Onderzoek & Statistiek gemeente Nijmegen (memorandum Reflectie en aanvulling op Trendstudie Platform31).

Het nastreven van een goede mix van wonen en werken en een ‘evenwichtige’ woon-werkbalans sluit aan bij de trend naar meer gemengde woon- en werkmilieus, gemengde gebiedsontwikkelingen en kan zorgen voor een meer levendige en leefbare stad.[43] Tot de financiële crisis van 2008 verbetert de woon-werkbalans in Nijmegen, om tot 2016 af te nemen en om daarna weer sterk toe te nemen (grafiek 3.6).

Grafiek 3.6 Ontwikkeling van aantal inwoners en aantal banen 1996 – 2019 in Nijmegen (1996=100)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: aantal inwoners per 1-1; LISA: banen = totaal aantal werkzame personen: alle arbeidskrachten die fulltime of parttime beroepsmatig (een) betaalde activiteit(en) verrichten op of vanuit de vestiging, zoals meewerkende ondernemer/eigenaar (directeur, bedrijfshoofd), meewerkend gezinslid, zelfstandig beroepsbeoefenaar, freelancer, werknemer en uitzendkracht. Bewerking Platform31: index aantal inwoners in 2019 = 120; index aantal banen in 2019 = 132; gemiddelde woon-werkbalans in periode 1996-2019 = 0,59 (mediaan)

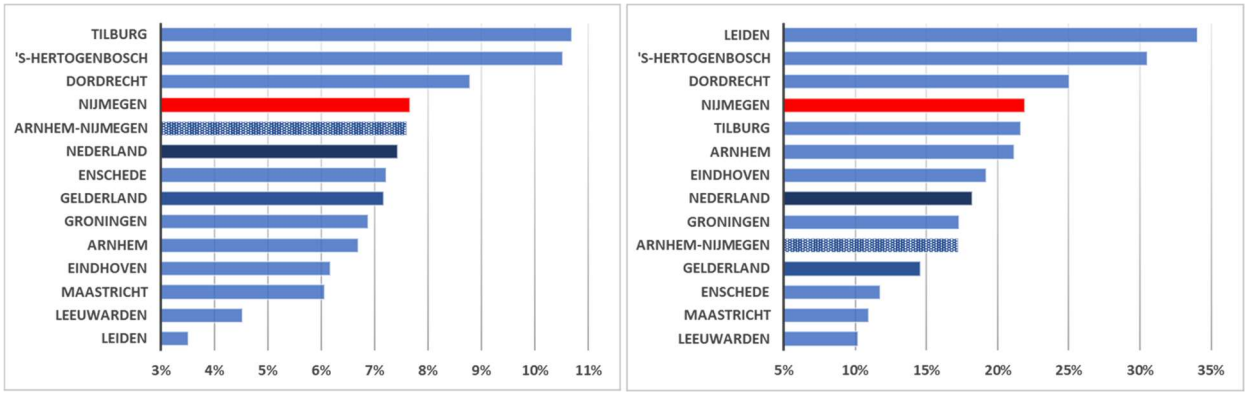
De afgelopen vijf jaar een sterke toename van het aantal banen en vestigingen

De afgelopen vijf jaar is het aantal banen en het aantal vestigingen relatief sterk gestegen in Nijmegen. Het aantal banen is met 6.900 banen gestegen tot 103.700 banen in 2019. De groei van het aantal banen speelt zich af in bijna alle sectoren.[44] Vooral na 2017 trekt de banengroei over een breed front aan. Met een toename van circa 7.500 banen komt het aantal banen in de stad najaar 2020 op 105.500 banen. De eerste cijfers over het banenverloop in coronajaar 2020 laten nog steeds een groei van het aantal banen zien in Nijmegen, ondanks een krimp van 850 banen in de horeca. Ook in de benchmarksteden is het aantal banen de afgelopen jaren toegenomen, maar meestal niet in dezelfde mate als in Nijmegen. Het aantal banen is de afgelopen vijf jaar in Nijmegen met bijna 8 procent gestegen en het aantal vestigingen met 22 procent (grafiek 3.7). Dit is een sterkere groei van het aantal banen en het aantal vestigingen dan gemiddeld in heel Nederland, de regio Arnhem/Nijmegen, de provincie en vele vergelijkbare steden. Ook over een ruimere periode bekeken, neemt het aantal vestigingen van bedrijven en instellingen sterk toe. De afgelopen tien jaar, tot 2019, steeg het aantal vestigingen tot circa 16.400.

[43] Wouter Jan Verheul e.a., Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma’s en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Platform31, Den Haag, oktober 2019; Simon Franke en Gert-Jan Hospers (red.), *De levende stad. Over de hedendaagse betekenis van Jane Jacobs*, Amsterdam, 2009; Jolina van Dijk, Leve de leefstraat. De P is van Picknickbank, Over Morgen, in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur Ruimte en Milieu*, 15 november 2019; Lab van Troje, De Leefstraat. Experimenteren met de stad van straks, Gent, januari 2018.

[44] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2020, Economische veerkracht.

Grafiek 3.7 Toename van het aantal banen (links) en het aantal vestigingen (rechts) van 2016 tot 2020 in procenten in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, de regio, provincie en Nederland



Bron: LISA

In het economisch herstel, voor de vele transities (digitalisering, ICT, High Tech, Health, duurzaamheid) en de toename van de arbeidsproductiviteit is er behoefte aan goed en ambitieus ondernemerschap in Nijmegen. Voor zover het aantal snelgroeiende ondernemingen en het aantal exporterende bedrijven (grafiek B-1) en bijvoorbeeld de gemiddelde inkomens van zzp'ers (grafiek B-3) een indicatie zijn voor goed en ambitieus ondernemerschap dan is de relatieve positie van Nijmegen niet sterk. Wel zijn er tegelijkertijd relatief weinig zzp'ers met een laag inkomen (grafiek B-3). Nijmegen is een gemiddelde zzp-stad. Het aantal zzp'ers in het totaal aantal banen is in Nijmegen minder dan gemiddeld in Gelderland, Nederland en in gemeenten met een zelfde mate van stedelijkheid (sterk stedelijk) en grootte (100.000 tot 300.000 inwoners). Wel zijn er zeven benchmarkgemeenten waar het aantal van zzp'ers in het aantal banen geringer is dan in Nijmegen (grafiek B-2). De afgelopen tien jaar groeit het aantal bedrijfsvestigingen in Nijmegen vooral sterk door de toename van het aantal zzp'ers; namelijk van 5.700 in 2009 naar 8.400 in 2019.

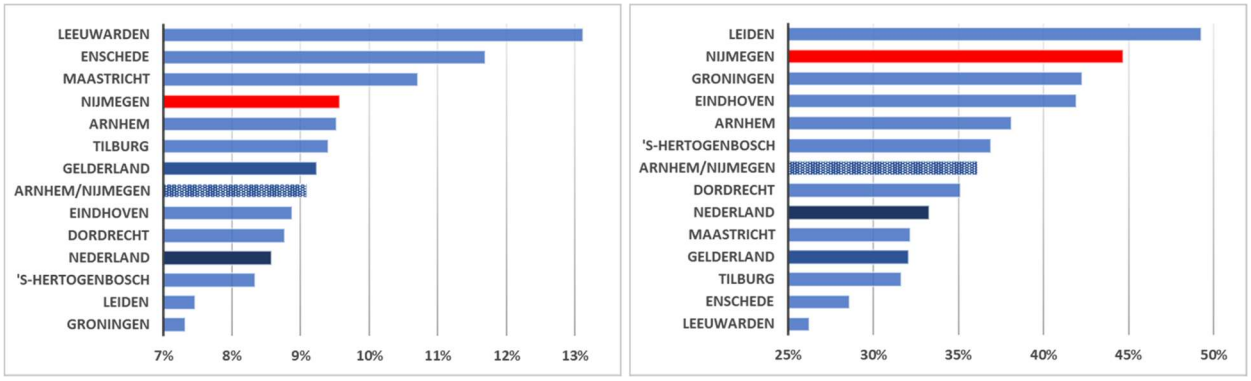
Sterke arbeidspolarisatie in Nijmegen

Na het verlies van banen voor laagopgeleiden door automatisering, verdwijnen in toenemende mate taken van middelbaar opgeleiden. Digitalisering heeft de afgelopen jaren vooral de banen voor middelbaar opgeleiden – en dan vooral aan de onderkant daarvan – onder druk gezet. Het werkgelegenheidsaandeel van beroepen met routinematige taken (zoals boekhouders, logistiek medewerkers en vrachtwagenchauffeurs) – vooral taken in het middensegment van de arbeidsmarkt – neemt af. Het aandeel van beroepen met niet-routiniseerbare taken stijgt. Het gaat enerzijds om werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zoals conciërges, kleermakers, vuilnismannen, obers, kappers of verzorgers van kinderen) en anderzijds om banen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (psychologen, artsen, docenten of fysiotherapeuten). De economie wordt in toenemende mate gekenmerkt door een zandlopermodel. Er is sprake van baanpolarisatie met een geleidelijk krimpend middensegment op de arbeidsmarkt. Banen in het middensegment van de arbeidsmarkt verdwijnen door de introductie van nieuwe technologieën en technologische veranderingen die automatisering van voorheen niet automatiseerbare taken mogelijk en goedkoper maken. Deze ontwikkeling zet bijvoorbeeld de hoeveelheid banen voor accountants, boekhouders, makelaars, notarissen en doctoren onder druk.

Opmerkelijk in Nijmegen is de sterke banenpolarisatie. In Nijmegen wonen relatief veel mensen met beroepsniveau 1 en met beroepsniveau 4 (grafiek 3.8).[45]

[45] Beroepsniveau 1 (ISCO 2008): *eenvoudige routinematige taken; elementair of lager onderwijsniveau vereist.* Onder beroepsniveau 1 vallen beroepen met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk. Taken zijn bijvoorbeeld schoonmaken, graven, met de hand tillen en verplaatsen van materiaal, sorteren, opslaan of met de hand in elkaar zetten van goederen (soms met behulp van machines): bedienen van niet-gemotoriseerde voertuigen, en fruit plukken en groente oogsten. Veel beroepen op dit niveau vereisen lichamelijke inspanning en/of uithoudingsvermogen. Voor sommige beroepen is basisvaardigheid in lezen en schrijven vereist. Maar die vaardigheid vormt niet het belangrijkste onderdeel van de baan. Voorbeelden van beroepen op beroepsniveau 1 zijn schoonmaker van kantoren, glazenwasser, lader en losser, vuilnisman, bollenpeller, opperman, frietbakker en keukenhulp. Beroepsniveau 4 (ISCO 2008): *zeer complexe gespecialiseerde taken; hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist.* Onder beroepsniveau 4 vallen beroepen met taken als het uitvoeren het oplossen van ingewikkelde problemen en nemen van beslissingen die zijn gebaseerd op een uitgebreide theoretische en praktische kennis op een gespecialiseerd gebied. Tot de taken behoren onderzoek om kennis op een speciaal gebied te vergroten, diagnose en behandeling van ziekte, kennis delen met anderen en het ontwerpen van constructies, machines,

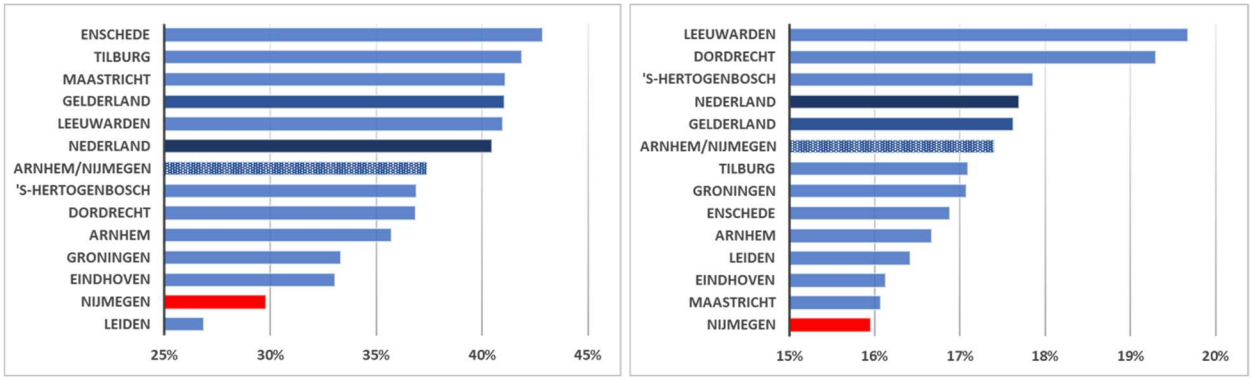
Grafiek 3.8 Beroepsniveau 1 (links) en beroepsniveau 4 (rechts) in procenten van de beroepsbevolking in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, de regio, provincie en Nederland



Bron: CBS-Statline

In geen van de benchmarksteden wonen procentueel zo weinig mensen met een middelbaar beroepsniveau als in Nijmegen (grafiek 3.9).[46]

Grafiek 3.9 Beroepsniveau 2 (links) en beroepsniveau 3 (rechts) in procenten van de beroepsbevolking in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, de regio, provincie en Nederland



Bron: CBS-Statline

bouwprojecten en productieprocessen. Beroepen op dit niveau vereisen in het algemeen een uitgebreide taal -en rekenvaardigheid, soms op zeer hoog niveau, en uitstekende communicatieve vaardigheden. Voorbeelden van beroepen op beroepsniveau 4 zijn sales- en marketing manager, ingenieur weg- en waterbouw, leraar voortgezet onderwijs, arts, gespecialiseerd verpleegkundige, musici en systeemanalist.

[46] Beroepsniveau 2 (ISCO 2008): *weinig tot middelmatig complexe taken; lager of middelbaar onderwijsniveau vereist*. Onder beroepsniveau 2 vallen beroepen met taken als het bedienen van machines en elektronische apparaten, voertuigen besturen, onderhouden en repareren van elektrische en mechanische apparaten en het bewerken, ordenen en opslaan van gegevens. Voor veel beroepen op beroepsniveau 2 zijn een gevorderde taal- en rekenvaardigheid en goede communicatieve vaardigheden vereist. Bij sommige beroepen vormen deze vaardigheden het belangrijkste onderdeel van het werk. Veel beroepen op dit niveau vereisen een goede handvaardigheid. Uitgedrukt in termen van het Nederlandse onderwijssysteem zijn in skill level 2 beroepen met voornamelijk lager en deels middelbaar niveau samengenomen. Voorbeelden van beroepen op beroepsniveau 2 zijn slager, buschauffeur, secretaresse, boekhoudkundig medewerker, naaister, coupeuse, verkoper, politieagent, kapper, elektrisch installateur en automonteur. Beroepsniveau 3 (ISCO 2008): Beroepsniveau 3 (ISCO 2008); *complexe taken; middelbaar of hoger onderwijsniveau vereist.* Onder beroepsniveau 3 vallen beroepen met taken als het uitvoeren van complexe technische en praktische taken die een uitgebreide feitenkennis, technische kennis en kennis van procedures op een specifiek gebied vereisen. Voor beroepen op dit beroepsniveau zijn in het algemeen een uitstekende taal- en rekenvaardigheid en goed ontwikkelde communicatieve vaardigheden noodzakelijk. Uitgedrukt in termen van het Nederlandse onderwijssysteem zijn in skill level 3 beroepen met voornamelijk middelbaar en deels hoger niveau samengenomen. Voorbeelden van beroepen op beroepsniveau 3 zijn uitvoerder, bouwkundig opzichter, medisch laboratoriumpersoneel, juridisch secretaresse, vertegenwoordiger, technisch personeel in de IT-ondersteuning en radio- en opnametechnici.

3.4 Sociale trends en ontwikkelingen

Landelijke trends en ontwikkelingen

Effecten van de coronacrisis

De coronacrisis raakt niet iedereen even hard
Na de daling van de consumptie met 5,8 procent in 2020, volgt naar verwachting een sterke stijging van 4,4 procent in 2021. Mede vanwege de voorzichtigheid bij huishoudens vanwege de pandemie en de verslechterde economische situatie is het herstel niet volledig. Deze gemiddelde cijfers zijn slechts een deel van het verhaal en achter deze gemiddelde cijfers gaan grote verschillen schuil. De toename van de koopkracht en consumptie laat zien wat er in doorsnee gebeurt als de persoonlijke omstandigheden niet veranderen: geen werkloosheid, geen gezinsuitbreiding, geen echtscheiding, enzovoort. Maar juist in een crisis zijn die persoonlijke omstandigheden voor veel mensen verslechterd, en dat zit niet in de cijfers. De coronacrisis heeft door haar aard een heel verschillende uitwerking op verschillende delen van de economie. Wie een vaste baan heeft in een sector die niet hard geraakt is (overheid, supermarkten, bezorgdiensten), ziet zijn besteedbaar inkomen dit jaar waarschijnlijk stijgen. Wie als flexwerker of zelfstandige in de reisbranche, de sport- en bewegingssector of de commerciële evenementenindustrie werkte, heeft een geheel ander perspectief.[47]

Op de arbeidsmarkt verdiept de coronacrisis de al bestaande breuklijnen
De Nederlandse arbeidsmarkt kenmerkt zich door een scherpe tweedeling tussen mensen met veel en mensen met weinig baan- en inkomenszekerheid. Dat is op zichzelf geen nieuws, maar de coronacrisis laat opnieuw de kwetsbaarheid van onze arbeidsmarkt zien. Het betekent dat het grootste deel van een economische schok wordt opgevangen door een specifieke groep: uitzend- en oproepkrachten en zzp'ers. Bedrijven die de broekriem aanhalen, nemen eerst afscheid van flexkrachten en zzp'ers en verlengen tijdelijke contracten niet. Dat is al te zien in de cijfers: de werkloosheid is het scherpst opgelopen onder jongeren, omdat zij relatief vaak geen vast contract hebben.

Juist de groepen die de klap opvangen, lopen een relatief groot risico op financiële problemen. Onder de risicogroep op de arbeidsmarkt bevinden zich vaker studenten, jongeren, migranten, alleenstaanden en mensen met een relatief laag inkomen. Deze groepen hebben vaak weinig andere bronnen van huishoudinkomen om op terug te vallen. Daarnaast hebben mensen met relatief lage inkomens weinig buffers. Een stresstest laat zien dat, als er geen TOZO was geweest, zo'n 10 procent van de zelfstandigen binnen drie maanden de vaste lasten niet meer kan betalen wanneer hun inkomen wegvalt.

De crisis versterkt bovendien de effecten van discriminatie op de arbeidsmarkt: er is sprake van last-in-first-out. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is sprake van discriminatie: sollicitanten met een migratieachtergrond ontvangen minder reacties dan identiek gekwalificeerde sollicitanten met een Nederlandse achtergrond. Dit effect is het sterkst voor groepen met een niet-westerse achtergrond, en in het bijzonder een Afrikaanse of Arabische herkomst. Doordat deze groepen op achterstand staan op de arbeidsmarkt, hebben ze vaker een tijdelijk contract of uitzendbaan. Zo zijn ze in hoogconjunctuur de laatsten die worden aangenomen, en in crisistijd de eersten die er uitgaan.[48]

Ook voorbeelden van maatschappelijke veerkracht
Tijdens de coronacrisis zijn burgers met eigen initiatieven gekomen om hun externe afhankelijkheid te beperken, bijvoorbeeld rond duurzaamheid en voedselvoorziening. In de crisis hebben de burgers ervaren dat informeel leren ons in de crisis veel heeft gebracht. Koken, bakken, muziek maken, tuinieren en voor elkaar zorgen hebben ons meer zelf- en samenredzaamheid gebracht. Er is een hernieuwd gevoel van saamhorigheid tot uiting gekomen in maatschappelijke initiatieven. Mensen cijferen zichzelf weg voor het algemeen belang. Bedrijven haken in op de voorkeuren van consumenten door duurzamer en socialer te produceren. Ze reduceren hun te grote externe afhankelijkheid en brengen de waardeketens dichter bij huis. In de bestuurskamers is tijdens de

[47] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 17, 36.
[48] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 19, 20.

crisis gesproken over het lange termijn evenwicht tussen de belangen van financiers, werknemers en de maatschappelijke opgaven.[49]

Verwachte toename van de werkloosheid

De werkloosheid is vanwege de steunmaatregelen zeer beperkt opgelopen. In 2020 is het werkloosheidspercentage gemiddeld 4,3 procent en 5,9 procent in 2021. Als er in het najaar nieuwe golven komen van de pandemie (tweedegolfscenario van het Centraal Planbureau) dan loopt de werkloosheid naar verwachting op tot 8,5 procent in 2021. De toename is ongelijk verdeeld: jongeren verloren het vaakst hun baan.[50] Wel is het ook mogelijk dat de werkloosheid onderschat wordt als werklozen en mensen die willen werken zich, bij gebrek aan perspectief, zich terugtrekken van de arbeidsmarkt.

Veel (kleine) bedrijven en zzp'ers hadden en hebben het zwaar, hebben fors moeten interen op hun reserves en hun perspectieven op het voortzetten van hun activiteiten zijn sterk verslechterd. De kans is groot dat een deel van de bedrijven zal moeten stoppen of failliet gaat. Mede omdat zij hun opgebouwde belastingschuld niet, of niet op tijd, kunnen terugbetalen. Volgens onderzoek van McKinsey zal door de coronacrisis na schatting 10 tot 35 procent meer werkenden de komende tien jaar op zoek moeten gaan naar een andere baan.[51] Het betreft dan vooral de zwaksten op de arbeidsmarkt zoals laagopgeleiden, minderheden, vrouwen en jongeren. Het aantal werkenden dat de stap moet zetten naar een heel ander beroep groeit gemiddeld met 12 procent ten opzichte van de verwachtingen vóór corona. Het gaat daarbij om lager betaalde banen (kantoorbediendes, kassamedewerkers en keukenhulpen) waar steeds minder vraag naar is. McKinsey verwacht dat één op de zestien werkenden voor 2030 van beroep moet wisselen.

Bij-, om- en herscholing en activering

Door de coronacrisis is het werkdeel (re-integratie, bij-, om- en herscholing) nagenoeg stil komen te liggen. Vanaf 1 oktober 2021 zal de werkloosheid toenemen omdat de steunmaatregelen afgebouwd worden. Dit leidt tot een grotere behoefte aan om-, bij- en herscholingsmogelijkheden. De teruggekeerde omvangrijke mismatches op de arbeidsmarkt nopen tot een intensivering van het arbeidsmarktbeleid. Bijvoorbeeld met mobiliteitsteams of door een mobiliteitscentrum of een House-of-Skills in te richten voor werkloze inwoners en lokale werkgevers. Met een vaardighedenpaspoort, door arbeidsmarktbemiddeling over meerdere arbeidsmarktregio's heen, door een intensievere inzet van de middelen van de A&O-fondsen of door het inrichten van regionale opleidingsfondsen. Mogelijkerwijs versnelt deze crisis de omscholing van medewerkers in krimpsectoren naar groeisectoren. Zodat er minder arbeidsmarktkrapte ontstaat in de energietransitie en ook de publieke sector als werkgever (zorg, onderwijs en veiligheid) aantrekkelijker wordt.

Bijstand

Ondanks het veronderstelde herstel in de basisraming van het Centraal Planbureau krijgen de gemeenten naar verwachting te maken met zzp'ers en flexwerkers die hun spaartegoeden hebben aangesproken en een beroep moeten doen op de bijstand. In algemene zin komt 70 procent van de werklozen in de WW en 30 procent direct in de bijstand. Van de WW'ers stroomt 17,5 procent alsnog door naar de bijstand. De grootste stijging (60 procent) doet zich voor bij jongeren onder de 27 jaar (vooral in de horeca), onder flexwerkers en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Bij het versoberen en afbouwen van de steunmaatregelen neemt de instroom in de WW toe. En op termijn daardoor ook het aantal bijstandsgerechtigden. Halverwege vorig jaar werd door het adviesbureau Berenschot geraamd dat in 2022 het aantal bijstandsuitkeringen met 51 procent zou kunnen

[49] Koos van Dijken, Razia Ghauharali en Simone 't Hooft, De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten, Platform31, Den Haag, juni 2020, blz. 17 en 18; VNG, Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona, Den Haag, mei 2021, blz. 21.

[50] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 41.

[51] Rik Winkel, Corona versnelt vernietiging van banen, in: *Het Financieele Dagblad*, 18 februari 2021 (op basis van McKinsey Global Institute, The future of work after Covid-19, 18 februari 2021).

toenemen ten opzichte van 2019.[52] Voorlopig wordt deze verwachte stijging van de bijstandsuitkeringen in 2020 (nog) niet aangetroffen in de statistiek.[53]

Jeugdzorg

In algemene zin zorgt de toenemende vraag naar jeugdzorg voor een sterke stijging van de gemeentelijke uitgaven. Dit is een structurele trend die voor de decentralisaties in 2015 al duidelijk zichtbaar was en sindsdien is doorgegaan. Het aantal cliënten per jaar, en de kosten, is met 16 procent gestegen sinds 2015. De toename in het jeugdhulpvolume komt niet door een stijgende instroom, maar door een achterblijvende uitstroom. Dit verklaart voor een deel de stijging in de kosten. Andere verklaringen zijn een stijging van de gemiddelde kosten per cliënt per jaar en een toename van kosten voor wijkteams en voorliggend veld. De volumegroei wordt vooral veroorzaakt door gezinnen met hogere inkomens die gebruik maken van ambulante jeugdhulp. Ondanks de toename aan jeugdhulp vallen de echte probleemjongeren nog steeds tussen wal en schip.[54]

De gemeenten zijn er (nog) niet in geslaagd om de toename aan jeugdhulp sinds 2015 af te remmen en om de kostenstijging (16 procent sinds 2015) een halt toe te roepen. De sociale impact van het coronavirus op het leven van kinderen en jongeren is groot. Daarom heeft het kabinet steunpakketten vrijgemaakt voor jeugd, voor zowel de korte als de langere termijn. De problemen die zich momenteel met name voordoen, betreffen: depressie, sociale angststoornissen, gedragsstoornissen, eetproblemen en grote spanningen en overbelasting in gezinssystemen. Momenteel is niet te duiden in welke mate deze extra inzet en instroom Covid-19 gerelateerd is.

WMO

De coronacrisis heeft in eerste instantie gezorgd voor minder druk op de Wmo. Er konden geen huisbezoeken plaatsvinden en het vraagafhankelijk vervoer is sterk verminderd omdat kwetsbare inwoners thuis moeten blijven. In tweede instantie kan de coronacrisis leiden tot een groter beroep op de Wmo. De coronacrisis leidt in het algemeen tot een toename van achter-de-voordeur problematiek, van huiselijk geweld, van eenzaamheid, van stress, frustratie, machteloosheid, verdriet, boosheid en van crisissituaties. Mede omdat de financiële crisis bij een deel van de inwoners voor extra spanning en stress zorgt, leidt dat tot een toenemend beroep op gemeentelijke zorg. Uitgestelde zorg kan op termijn zorgen voor hogere kosten voor de Wmo (zwaardere maatwerkvoorzieningen). Zestig procent van de Nederlanders geeft aan minder te bewegen en te sporten vergeleken met de periode voor de coronacrisis.

Armoede en schuldenproblematiek

Huishoudens komen na inkomensverlies al snel in financiële problemen. Een toenemend beroep op het minima- en armoedebeleid wordt niet automatisch gecompenseerd door het Rijk en vormt daarmee een financieel risico voor de gemeente. Het grootste risico loopt de gemeente bij de BUIG. Het macrobudget zal aangepast worden door het Rijk, maar of dat voldoende is voor elke gemeente is onduidelijk. Corona kan zorgen voor een na-ijleffect en dat in 2021 bij de verandering van de Wgs (1 juli 2021) een grotere instroom in de schulphulpverlening gaat ontstaan. Een verwachte toename van het aantal aanvragen schuldhulpverlening leidt ook tot een toename van het aantal aanvragen voor bewindvoering (bijzondere bijstand).

Kansenongelijkheid, sociale scheidslijnen, kwetsbare inwoners en wijken

Reeds bestaande maatschappelijke opgaven voor gemeenten zijn door de pandemie vergroot. Maatschappelijke vraagstukken betreffende de arbeidsmarkt, de armoedeproblematiek (ook onder kleine ondernemers en zzp'ers), energie- en vervoersarmoede, de (houdbaarheid van) de zorg, de teruglopende prestaties van het onderwijs en sociale scheidslijnen. Deze maatschappelijke vraagstukken hangen met elkaar samen en cumuleren bij kwetsbare groepen en vergroten de kansenongelijkheid. Zo werken leerachterstanden langdurig door op de arbeidsmarkt omdat mensen mogelijk moeilijker een baan vinden of een lager salaris gaan verdienen. Op de

[52] Adriaan de Jonge, 14.000 nieuwe bijstandsuitkeringen in coronajaar, in: Binnenlands Bestuur, 1 maart 2021; Adriaan de Jonge, Mogelijk 51 procent meer bijstandsuitkeringen in 2022, in: *Binnenlands Bestuur,* 1 juli 2020.

[53] Van januari 2019 tot en met februari 2020 is het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen per maand: 358.839. Van maart 2020 tot en met februari 2021 gemiddeld per maand: 362.634. Een toename van 1,1 procent. Centraal Bureau voor Statistiek – Statline: bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's.

[54] Andersson Elffers Felix (AEF), Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, Utrecht, 15 december 2020; Martin Sommer, "Alles wordt nieuw, zodat het oude kalmpjes kan voortbestaan", in: *De Volkskrant*, 9 april 2021.

arbeidsmarkt, in het onderwijs, op de woningmarkt en in gezondheid (gezonde levensjaren) is er sprake van kansenongelijkheid en soms zelfs van een toename in de kansenongelijkheid. De complexe ongelijkheid, vanwege de samenhang van de ongelijkheid op meerdere levensdomeinen, is dé sociale kwestie van deze tijd.[55]

Door de coronacrisis zijn bepaalde bevolkingsgroepen, sectoren en wijken onevenredig hard geraakt. Het gaat onder andere om ondernemers, werkenden in sectoren die gesloten zijn of om andere redenen niet-operationeel kunnen zijn, zzp'ers, flexwerkers, jongeren, verarmde werkenden, langdurig werklozen, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ouderen en mensen met een fysieke of mentale arbeidsbeperking, taalachterstanden, chronisch zieke werkenden en statushouders.[56] Ondanks alle steunmaatregelen worden deze groepen getroffen door onder andere (jeugd)werkloosheid, bestaansonzekerheid, onderwijsachterstanden, schuldenopbouw, fysieke en mentale gezondheidsklachten, onveiligheid en eenzaamheid. De negatieve gevolgen hiervan zijn groot. Dat wij de talenten van de outsiders onvoldoende weten te benutten, is bovendien hoogst onwenselijk gezien de krimpende beroepsbevolking de komende jaren.

Deze sociale scheidslijnen en de kansenongelijkheid zijn door de pandemie zeker niet minder geworden. Een belangrijke nieuwe scheidslijn is de lijn tussen degenen die zich grote zorgen maken over besmettingsgevaar tegenover degenen die dat geheel niet, of alleen in lichte mate, doen. Vooral ouderen en mensen die door ziekte minder weerbaar zijn, kunnen kwetsbaar zijn. Voor de een betekent dit leven in (bijna) totaalisolement, voor de ander gaat het leven 'gewoon door'. In het verlengde hiervan speelt ook het onderscheid tussen degenen die zich hebben laten vaccineren en degenen die dat (bewust) niet doen. De tweespalt die hieruit voortkomt, kan door bestaande familie-, werk- en zorgrelaties lopen en aan beide zijden aanleiding geven tot gevoelens van frustratie, verdriet en onbegrip.

De coronacrisis kan de bestaande kansenongelijkheid in het onderwijs versterken
Ook op lange termijn kan de coronacrisis de ongelijkheid vergroten doordat de al bestaande kansenongelijkheid in het onderwijs wordt versterkt. Als je met een zilveren lepel in de mond wordt geboren, zijn je kansen op een voorspoedige schoolcarrière en daarmee uiteindelijk een goed inkomen een stuk beter. Het sluiten van de scholen tijdens de lockdown heeft deze al bestaande kansenongelijkheid waarschijnlijk versterkt. Het praktijkonderwijs heeft onder druk gestaan omdat stages en 'werkplekleren' waren weggevallen. Afstandsonderwijs heeft veel gevraagd van studenten en leerlingen. Het schrappen van de eindtoets in het primair onderwijs heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat vooral leerlingen met een migratieachtergrond en kinderen van ouders met een lager inkomen- of opleidingsniveau een hoger schooladvies zijn misgelopen. Maar corona heeft niet alleen de achtstegroepers geraakt, het vergroot waarschijnlijk ook de ongelijkheid in de andere klassen. Thuisonderwijs is immers een stuk lastiger voor wie klein behuisd is, minder de beschikking heeft over (digitale) leermiddelen en lager opgeleide ouders heeft. Indicatief in dit verband is onderzoek naar de zogenaamde *summer learning loss*, dat laat zien dat leerlingen door studieonderbreking vaardigheden verliezen, en dat dit effect sterker is bij leerlingen met een bestaande leerachterstand. De betere scholen lijken er bovendien beter in geslaagd te zijn het afstandsonderwijs goed in te richten.[57] De mate waarin de leerlingen de onderwijsachterstanden hebben ingelopen, vertoont een duidelijke samenhang met de sociaaleconomische achtergrond van hun ouders.[58] Uit het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs blijkt dat leerlingen met laagopgeleide en/of ouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, door de lockdowns gemiddeld een grotere achterstand in taal en rekenen hebben opgelopen dan kinderen met hoogopgeleide ouders. Die achterstand is anderhalf tot twee keer zo groot. Leerlingen in de eerste drie klassen van het vmbo hebben door de twee

[55] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, Miljoenennota 2020, blz. 59; Raad Volksgezondheid & Samenleving, Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode, Den Haag, 2021, blz. 6; Denktank Coronacrisis, De contouren van een intelligent herstelbeleid, Advies, Den Haag, mei 2020, blz. 21, 25 en 41; SCP/PBL/CPB, Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid. Een doorstart van de samenleving, Den Haag, februari 2021; Denktank Coronacrisis, advies Perspectief op Herstel, Den Haag, januari 2021, blz. 19, 21.

[56] Denktank Coronacrisis, Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, Den Haag, december 2020.

[57] Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2021, CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 20, 21.

[58] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 14; Frederiek Weeda, Leerachterstanden door lockdowns op vmbo veel groter dan op het vwo, in: *NRC*, 28 oktober 2021.

lockdowns een achterstand in leesvaardigheid opgelopen van een vol schooljaar. Met rekenen lopen de vmbo'ers zestien weken achter op eerdere schooljaren.[59]

Groeiende kansenongelijkheid

Er is in toenemende mate sprake van perspectief- en kansenongelijkheid tussen inwoners. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit), de toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) en de effecten van en maatregelen in het licht van de coronacrisis leidt dit bij belangrijke groepen Nederlanders tot onvrede over de maatschappij en de politiek.[60]

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. Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden, toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen op school.[61]

Gaat het om kansenongelijkheid in termen van gezondheid, dan valt op dat inwoners met een lage sociaaleconomische status ten opzichte van de inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld acht jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid leven. Inwoners die moeite hebben om rond te komen, hebben drie- tot viermaal meer last van hart- en vaatziekten, angststoornissen, overspannenheid en nervositeit dan inwoners waarvoor dat niet geldt en zij hebben vier- tot vijfmaal zoveel last van diabetes, depressie en ernstige eenzaamheid.[62] Deze verschillen zijn hardnekkig. Daarbij is de groep lage SES ook nog eens bovengemiddeld geraakt door het COVID-virus.[63] De complexe ongelijkheid, vanwege de samenhang van de ongelijkheid op meerdere levensdomeinen, is dé sociale kwestie van deze tijd.[64]

Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden, toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen op school.

Perspectiefongelijkheid tussen verschillende bevolkingsgroepen zorgt voor maatschappelijke onvrede

In het hele land zien wij dat de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit verdiept. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is uitsortering waar te nemen. Er is in toenemende mate sprake van perspectiefongelijkheid. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit) en de

---

[59] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 58.

[60] Cok Vrooman, Meedoen in onzekerheid, Utrecht, 2016; B. Steur, E. van Doorne en T. Zandstra, Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur, Strategische verkenning ministerie van BZK, Den Haag, 1 februari 2017.

[61] Er is een toenemende fragmentatie en segmentatie door het onderwijs van de meritocratie. Meritocratie (vrij vertaald: geregeerd door degenen die het verdienen) is een maatschappijmodel waarin de sociaaleconomische positie van elk individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (merites). Deze meritocratie heeft wrede kanten omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving denken dat dit door eigen toedoen komt en zich daardoor minderwaardig gaan voelen. Dat zij niet mee kunnen komen, kan gelegen zijn in werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen of aan de hoge eisen die gesteld worden. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders ('curling ouders') de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen (sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen). Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Lex Herweijer en Edith Josten, "Een ideaal met een keerzijde", in: Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer, Verschil in Nederland, SCP, Den Haag, december 2014, blz. 69, 70. 92; Judith Elshout, Evelien Tonkens en Tsjalling Swiestra, 'Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van 'verliezers'', in: P. de Beer en M. van Pinxteren (red.), Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?, Amsterdam, 2016, blz. 209-234; Martin Sommer, Waar is Jan Normaal gebleven? De grote middengroep is finaal gespleten in hoger en lager opgeleiden, in: de *Volkskrant*, 27 februari 2016; Anouk Boone, "Interview de kloof. Ondernemer Rutger Koopmans 'Mijn generatie denkt ook: wij willen jullie jongeren wakker schudden'', in: *de Volkskrant*, 5 september 2019.

[62] Michiel van der Geest, Achtergrond gezondheidsverschillen arm en rijk, in: *de Volkskrant*, 2 oktober 2020.

[63] Mirjam de Klerk, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans, Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2021; Raad Volksgezondheid & Samenleving, Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode, Den Haag, 2021.

[64] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, Miljoenennota 2020, blz. 59; Raad Volksgezondheid & Samenleving, Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode, Den Haag, 2021, blz. 6.

toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) leidt dit bij belangrijke groepen inwoners tot onvrede over maatschappij en politiek.[65]

Verminderde sociale cohesie

De inwoners in de steden en gemeenten zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd. Naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoevendheid, naar werkzekerheid, naar opleiding, naar herkomst en naar etniciteit. De sociale scheidslijnen zijn zichtbaar in het onderwijs, op de woningmarkt, in gezondheid, in vaste en flexibele arbeidscontracten, in participatie, in meedoen en niet-meedoen, en tussen insiders en outsiders. Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit dieper. Vooral in de grote steden is het meest duidelijk zichtbaar dat de diversiteit van de inwoners naar herkomst toeneemt. De groep inwoners met een migratieachtergrond wordt niet alleen groter maar ook veel diverser ('superdiversiteit'). In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is uitsortering waar te nemen. De toegenomen diversiteit en uitsortering leidt tot verliesgevoelens onder autochtone inwoners, verlies van thuisgevoelens, minder buurtcohesie en lage omgevingsbetrokkenheid.[66] Tegelijkertijd zijn in heel Nederland de afgelopen zes jaar de verschillen in economisch, persoons, sociaal en cultureel kapitaal tussen de zes onderscheiden groepen in onze bevolking tot nu toe (tot de coronapandemie) opmerkelijk stabiel. De andere kant van de medaille is dat de sociale ongelijkheid in Nederland ook nagenoeg gelijk is gebleven. Het meest in het oog springt dat de groep jongere kansrijken is toegenomen van 12 procent naar 15 procent van de volwassen bevolking, terwijl het precariaat in omvang afnam van 13 procent naar 9 procent. Het precariaat kromp in omvang door de selectieve mortaliteit, de toename van digitale vaardigheden en van sociale contacten met vrienden en familie.[67]

De vergrijzing en de toenemende zorgvraag van ouderen in wijk, buurt en kern

Vooral op latere leeftijd gaat de vergrijzing gepaard met een toename van de zorgbehoeften.[68] De groep oude ouderen neemt de komende drie decennia in Nederland en in de gemeenten sterk toe. Het aantal mensen van 80 jaar of ouder zal naar verwachting stijgen van ruim 800 duizend naar tussen de 1,5 en 2,6 miljoen in 2050.[69] Velen van deze oude ouderen zullen op enig moment zorgbehoeftig zijn. Op dit moment krijgt vanwege het *Langer thuis*'-beleid minder dan tien procent van de zorgbehoeftige ouderen hun zorg in een verpleeg- of verzorgingstehuis. Dus meer dan 90 procent van de zorgbehoeftige ouderen krijgt hun wmo- en thuiszorg in wijk, buurt en kern. Als deze verhouding zo blijft dan betekent de sterke groei van de zorgbehoeftige ouderen voor de gemeenten een belangrijke trend en opgave. Er is lang gesproken over en gelobbyd voor de kwaliteit van de zorg in verpleegtehuizen. Daar komt twee miljard euro extra voor beschikbaar om de kwaliteit op orde te krijgen. Voor de sterk groeiende groep zorgbehoeftige ouderen die hun zorg in wijk, buurt en kern moet krijgen, heeft zo'n kwaliteitsdebat en de middelen die dat gaat vergen nog niet plaatsgevonden.[70] De gemeenten kunnen deze discussie niet meer lang voor zich uitschuiven.

---

[65] Cok Vrooman, Meedoen in onzekerheid, Utrecht, 2016.

[66] Roel Jennissen, Godfried Engbersen, Meike Bokhorst en Mark Bovens, De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2018.

[67] Stella Hoff, Cok Vrooman, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer en Jeanet Kullberg, Verschil in Nederland 2014-2020, Factsheet oktober 2021, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, oktober 2021.

[68] Tot de leeftijd van 50 jaar liggen in 2020 de gemiddelde zorgkosten onder de drieduizend euro per jaar. Daarna beginnen ze steeds sterker te stijgen. Op 70-jarige leeftijd zijn de zorgkosten gemiddeld ongeveer zesduizend euro, voor een 80-jarige dertienduizend euro, en voor een 95-jarige zo'n vijftigduizend euro. De hoge zorguitgaven van ouderen komen voor het grootste deel voor rekening van de langdurige zorg. Maar ook de uitgaven aan Zvw en Wmo stijgen met de leeftijd, omdat voor ouderen de kans op (intensive) ziekenhuisopnames en het beroep op thuiszorg stijgt. Yvonne Adema en Iris van Tilburg, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie, Den Haag, december 2019.

[69] Centraal Bureau voor de Statistiek, In 2050 zijn er twee tot drie keer zoveel 80-plussers als nu, 13 april 2021.

[70] Corinne Ellemeet, Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg, Den Haag, 17 mei 2018; Wilma Kieskamp, We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen, in: Trouw, 18 november 2019.

Sociale trends en ontwikkelingen in Nijmegen

Effect van corona

In de eerste maanden van de coronacrisis steeg het aantal WW- en bijstandsuitkeringen sterk. Vanaf juni 2020 is er weer sprake van een constante daling van de WW-uitkering. Dit betekent niet per definitie goed nieuws. Het kan zijn dat mensen zich ontmoedigd terugtrekken van de arbeidsmarkt of dat – na drie maanden – de WW-uitkering is afgelopen. De daling zet door tot 6.956 uitkeringsgerechtigden in de bijstand in december 2021.

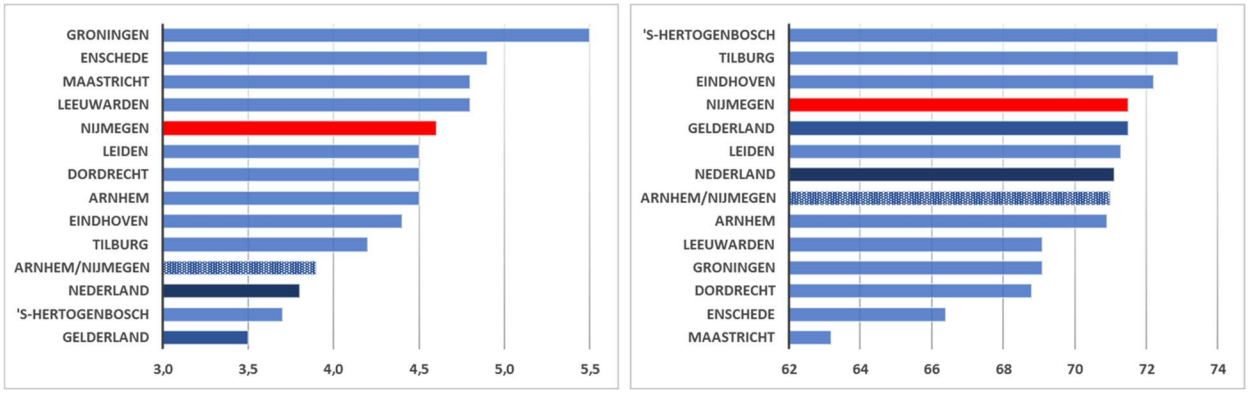
Het aantal cliënten Wmo/jeugdzorg laat al langere tijd een gestaag stijgende lijn zien. Vergrijzing en extramuralisering spelen een rol. Een duidelijke relatie met corona-effecten is bij het zorggebruik vooralsnog niet te leggen. Over heel 2020 en de eerste vier maanden van 2021 zijn er aanzienlijk minder aanmeldingen voor schuldhulpverlening. De oorzaken van de daling zijn onbekend. Zijn er minder problemen dan in 2019? Zoeken mensen, door de coronamaatregelen, minder hulp? Of duurt het enige tijd voordat inwoners zich melden met het schuldhulpverleningsvraag?[71]

Verbetering werkloosheidspercentage en bruto arbeidsparticipatie

In 2020 is het werkloosheidspercentage in Nijmegen 4,6 procent. Dit is hoger dan het werklosheidspercentage in Gelderland, Nederland, de regio Arnhem/Nijmegen en diverse benchmarksteden. Vier benchmarksteden in de periferie van Nederland kennen een hoger werkloosheidspercentage (grafiek 3.10). Het werkloosheidspercentage is ten opzichte van het werkloosheidspercentage in 2016 (7,4 procent) aanzienlijk gedaald. De afname met 2,8 procentpunt is fors. Vanuit een veel hoger niveau in 2016 is de verbetering in procentpunten in Leeuwarden, Groningen en Enschede nog hoger dan de verbetering in Nijmegen.

De bruto arbeidsparticipatie is sterk gestegen in Nijmegen van 2016 naar 2020. In 2016 was de bruto-arbeidsparticipatie 69,6 procent. In 2020 is de bruto-arbeidsparticipatie 71,5 procent (grafiek 3.10). Een verbetering met 1,9 procentpunt. De verbetering van de bruto-arbeidsparticipatie de afgelopen jaren is in Nijmegen sterker dan in de regio en Nederland. Daarmee komt de bruto arbeidsparticipatie in Nijmegen in 2020 hoger uit dan in de regio en in Nederland. In 2016 was dit nog het omgekeerd.

Grafiek 3.10 Werkloosheidspercentage (links) en bruto arbeidsparticipatie (rechts) in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, de regio, provincie en Nederland



Bron: CBS-Statline

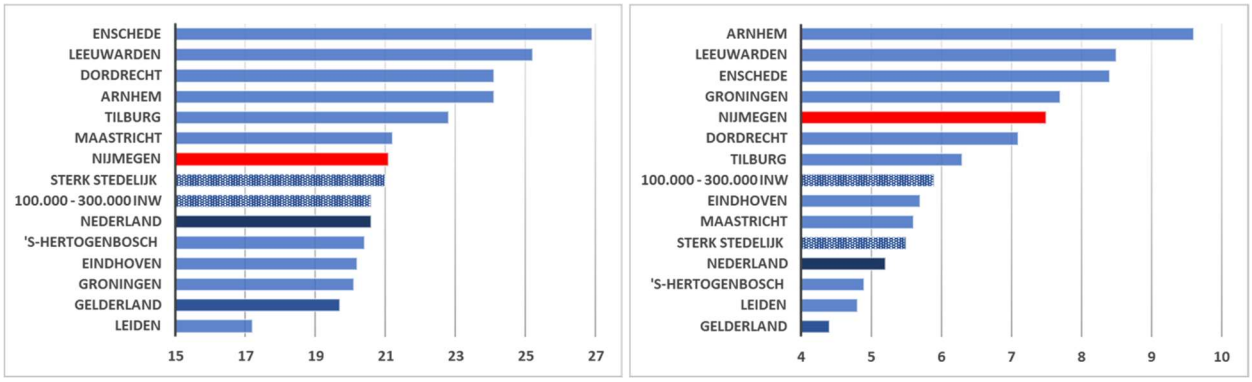
Sociale problematiek in Nijmegen niet verdwenen

Uiteraard is de sociale problematiek van en in Nijmegen de afgelopen jaren niet volledig verdwenen. Het percentage huishoudens dat een beroep doet op zorg en ondersteuning en het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering is hoger dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten die ook sterk verstedelijkt zijn, in gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners, in Nederland, in Gelderland en in diverse benchmarkgemeenten. Tegelijkertijd zijn er benchmarkgemeenten waarvoor de sociale problematiek groter is dan

[71] Gemeente Nijmegen, Corona-crisismonitor Nijmegen 2021, eerste kwartaal, Onderzoek en Statistiek, mei 2021.

in Nijmegen (grafiek 3.11). Ook uit het aantal huishoudens met vijf of meer voorzieningen per 1.000 huishoudens (grafiek B-4) en het percentage kinderen in een uitkeringsgezin (grafiek B-5) blijkt dat er in Nijmegen een serieuze sociale problematiek is. De score van Nijmegen op beide indicatoren is aanzienlijk slechter dan in vele vergelijkbare gemeenten.

Grafiek 3.11 Percentage huishoudens met zorg en ondersteuning 2e halfjaar 2020 (links) en percentage huishoudens met een bijstandsuitkering maart 2021 (rechts) in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: waarstaatjegemeente.nl

Naar schatting hoort zo'n 20 tot 25 procent van de Nijmegenaren tot een of meer van cliëntgroepen van de Wmo, jeugdhulp, welzijn, participatie, inkomensondersteuning, onderwijs, veiligheid, overlast- en multiprobleemaanpak, arbeidsongeschikten en cliënten GGZ (18+). Het betreft meer dan 35.000 Nijmegenaren. Daarbij zien we een sterke concentratie en stapeling van het gebruik van voorzieningen. Veel huishoudens maken gebruik van meerdere voorzieningen. Dit geldt vooral in de stadsdelen met aandachtsgebieden, voor eenoudergezinnen en huishoudens van niet-westerse afkomst. Alles bij elkaar legt ruim 3,7 procent van de huishoudens beslag op ongeveer 30 procent van de voorzieningen. Dit is tussen 2017 en 2018 niet wezenlijk veranderd, al zijn de aantallen huishoudens met voorzieningen op zorggebied en huishoudens met stapeling van voorzieningen lichtjes toegenomen.[72]

Nog steeds is het "onbenutte arbeidspotentieel" aanzienlijk

De mensen die werken, willen werken en op korte termijn beschikbaar zijn om te werken vormen de beroepsbevolking. Van de 98.000 inwoners die de Nijmeegse beroepsbevolking vormen, zijn er 94.000 aan het werk (96 procent) en zijn er 4.000 werkeloos (4 procent). Op deze wijze benaderd is er niet of nauwelijks een onbenut arbeidspotentieel in Nijmegen. Door uit te gaan van de personen die óf recent gezocht hebben naar werk óf meer uren willen werken én direct beschikbaar zijn voor werk plus deels de werklozen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering raamt het Centraal Bureau voor de Statistiek een 'onbenut arbeidspotentieel' van ruim 1,1 miljoen mensen in Nederland.[73] Hoeveel van deze 1,1 miljoen mensen Nijmegenaar zijn, is niet bekend.

Door niet uit te gaan van de mensen die willen werken, die meer uren willen werken én die direct beschikbaar zijn, kan een andere benadering gevolgd worden. Op deze wijze kan op alternatieve wijze door Platform31 het 'onbenutte arbeidspotentieel' van Nijmegen geraamd worden. Wij doen dit door te inventariseren hoeveel inwoners in Nijmegen en de benchmarkgemeenten een uitkering ontvangen en dit aantal te relateren aan de beroepsbevolking. In 2019 ontvangen ruim 17.000 Nijmegenaren een uitkering (2.300 een WW-uitkering, 7.200 een bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd[74] en 7.800 inwoners een arbeidsongeschiktheidsuitkering). Gerelateerd aan de beroepsbevolking van 98.000 Nijmegenaren is dat bijna 18 procent van de beroepsbevolking. Dit noemen wij het 'onbenutte arbeidspotentieel' in de alternatieve benadering van Platform31 (grafiek 3.12). Vergeleken met de benchmarkgemeenten neemt Nijmegen met het 'onbenutte arbeidspotentieel' een middenpositie is. Het is noch zeer groot noch zeer gering. Wel is het 'onbenutte arbeidspotentieel' op deze wijze gedefinieerd verbeterd

[72] Gemeente Nijmegen, Programma Welzijn en Zorg, *Totaalbeeld zorg en welzijn*.

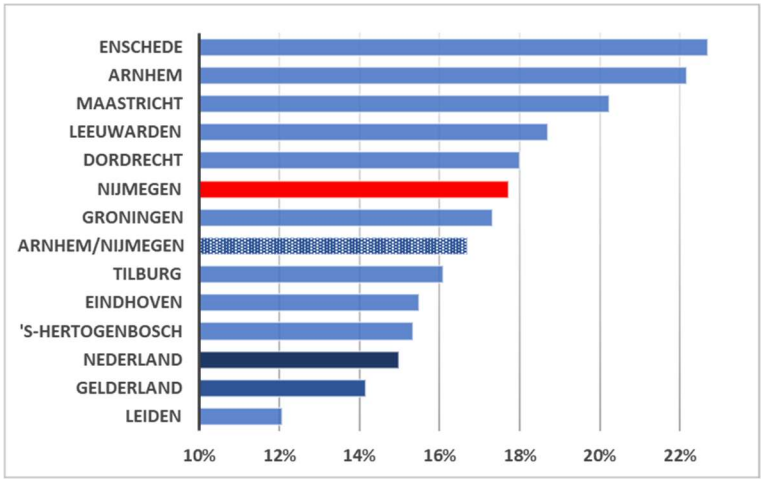
[73] Centraal Bureau voor de Statistiek, Gezocht, niet beschikbaar, Dashboard beroepsbevolking 4e kwartaal 2020 niet seizoens-gecorrigeerd, 16 februari 2021; Centraal Bureau voor de Statistiek, Onbenut arbeidspotentieel meest toegenomen in Noord-Holland en Drenthe, 26 mei 2021.

[74] Ongeveer duizend uitkeringen zijn bestemd voor stellen.

van 20,4 procent in 2015/2016 naar 17,7 procent in 2019. Tegelijkertijd daalt in Eindhoven, Dordrecht, 's-Hertogenbosch, Tilburg en gemiddeld in Nederland in deze periode het 'onbenutte arbeidspotentieel' sterker dan in Nijmegen.

Als bij het 'onbenutte arbeidspotentieel' de mensen opgeteld worden die *niet* in een uitkering zitten, wel willen werken of meer uren willen werken (een belangrijk deel van het statistische onbenut arbeidspotentieel van 1,1 miljoen mensen in Nederland) dan doet zeker 20 procent van de beroepsbevolking – bijna 20.000 Nijmegenaren – niet mee, werkt niet wit, staat langs de kant en van hen worden de talenten onvoldoende benut.

Grafiek 3.12 Onbenutte arbeidspotentieel in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, provincie en Nederland



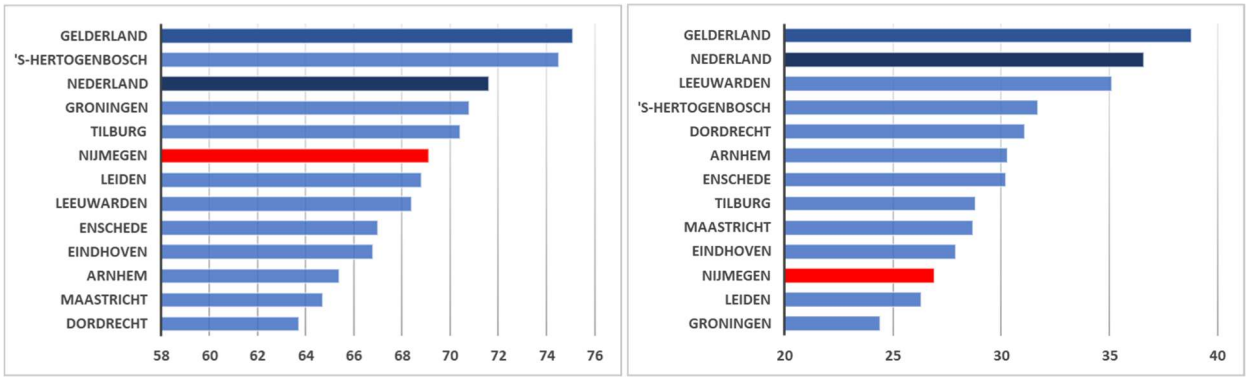
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek – Statline. Berekening Platform31: totaal aantal uitkeringen ww, bijstand tot AOW-leeftijd en arbeidsongeschiktheid in procenten van de beroepsbevolking.

Het is de vraag of het verstandig is om met een krimpende of stabiliserende beroepsbevolking zo'n groot deel van de inwoners niet of niet volledig mee te laten doen. Dit vraagstuk komt, gezien de krimpende beroepsbevolking, de komende bestuursperiode op vele gemeenten af. Ook op Nijmegen.

Sociale cohesie in Nijmegen

Met diverse indicatoren kan iets gezegd worden over de sociale cohesie in Nijmegen. In welke mate gaan de mensen prettig met elkaar omgaan en heeft men veel contact met andere buurtbewoners. Relatief veel Nijmegenaren vinden dat de mensen prettig met elkaar om gaan. Maar weinig Nijmegenaren zijn van mening dat er veel contact is met andere buurtbewoners (grafiek 3.13). Waarschijnlijk kan dit mede verklaren waarom Nijmegen ten opzichte van de vergelijkbare gemeenten relatief hoog scoort op sociale overlast in de buurt (grafiek B-6), op overlast en onveiligheidsgevoelens (grafiek B-7). Daar staat weer tegenover dat Nijmegen in vergelijking met de benchmarkgemeenten niet hoog scoort op eenzaamheid (grafiek B-8).

Grafiek 3.13 Sociale cohesie Mensen gaan prettig met elkaar om % '(helemaal) eens' (links) en Sociale cohesie Veel contact met andere buurtbewoners % '(helemaal) eens' in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: waarstaatjegemeente.nl

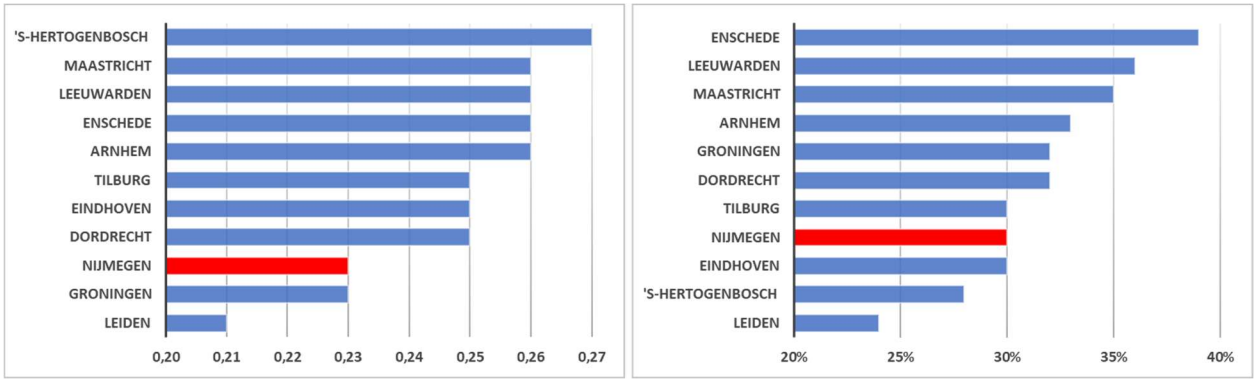
Door de coronacrisis is het samen sporten en bewegen in groeps- en verenigingsverband afgenomen. Dit leidt tot een vermindering van het aantal sociale contacten.

Kansenongelijkheid in Nijmegen

In toenemende mate is de toenemende kansenongelijkheid (versterkt door de coronacrisis) een aandachtspunt. Een kansenongelijkheid die met de recente gegevens van de Kansenatlas van SEO op allerlei manieren in kaart gebracht kunnen worden. Wat is bijvoorbeeld de kans op een baan op 28-jarige leeftijd als je bent opgegroeid in een bepaalde gemeente? Deze variabele (de kans op arbeidsparticipatie voor een jongvolwassen inwoner) kan immers een indicatie zijn over de mate waarin het beleid en het onderwijs erin slaagt om de kansenongelijkheid tussen de inwoners te verkleinen. In welke mate bepaalt het inkomen van je ouders de kans op jouw inkomen per gemeente? Er zijn vele kansenongelijkheids-, fragmentatie- en segregatie-indicatoren per gemeente in de Kansenatlas opgenomen.

In figuur 3.14 is de kansengelijkheid op een persoonlijk inkomen op 28-jarige leeftijd opgenomen als je in Nijmegen en de vergelijkbare gemeenten bent opgegroeid en de kans op een laag inkomen aan de onderkant van de inkomensverdeling op 40-jarige leeftijd van personen die gedurende de beginjaren van hun werkzame leven in Nijmegen en de benchmarkgemeenten hebben gewoond. Bij de lage percentages zegt de inkomenspositie van ouders minder over de inkomenspositie van hun kinderen op latere leeftijd dan bij hoge percentages. Dit kun je ook vertalen naar het beeld dat je in Leiden (onderaan de grafiek) makkelijker een kwartje wordt als je voor een dubbeltje bent geboren dan in ’s-Hertogenbosch, Maastricht, Leeuwarden of Enschede. Nijmegen scoort, op deze wijze gemeten, niet slecht op kansengelijkheid. Maar Leiden verslaat Nijmegen met neuslengtes in de kansengelijkheid (op deze wijze gemeten).

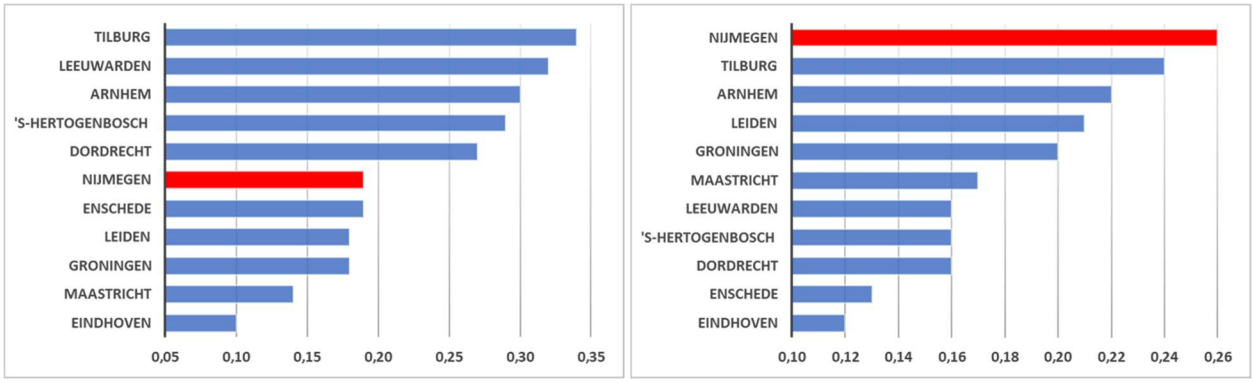
Grafiek 3.14 Kansengelijkheid persoonlijk inkomen op 28-jarige leeftijd (links) en de kans op een persoonlijk laag inkomen in de onderkant van de inkomensverdeling op 40-jarige leeftijd (rechts) in Nijmegen en vergelijkbare gemeenten



Bron: SEO Kansenatlas

De kansenongelijkheid kan ook geanalyseerd worden aan de hand van segregatie-indexen op diverse variabelen. In welke mate is Nijmegen gesegregeerd naar migratieachtergrond en naar opleidingsniveau in vergelijking met de benchmarkgemeenten (figuur 3.15). Bij de waarde 0 is er sprake van een *perfect gelijke verdeling* van de inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond over de gemeente en van een perfect gelijke verdeling over de stad van de inwoners met een laag opleidingsniveau. Bij de waarde 1 is er sprake van *volledige segregatie* van de inwoners met een niet-westerse bevolkingsgroep en laag opleidingsniveau. Nijmegen blijkt vooral sterk gesegregeerd naar opleidingsniveau en veel minder naar migratieachtergrond.

Grafiek 3.15 Segregatie-index naar migratieachtergrond (links) en segregatie-index naar opleidingsniveau in Nijmegen en vergelijkbare gemeenten



Bron: SEO Kansenatlas

Zoals ook uit de segregatie-indexen blijkt is de woningmarkt (samenstelling woningvoorraad, toegankelijkheid, imago, doorstroming) een zeer bepalende factor in de verdeling van de bevolkingsgroepen over de stad en daarmee van de kansenongelijkheid in de stad. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het Sociaal Statistisch Bestand dat er grote verschillen zijn tussen de wijken in het gebruik van voorzieningen en de stapeling van het gebruik van regelingen. In de stadsdelen Oud-West, Nieuw-West, Zuid en Dukenburg is het percentage huishoudens dat gebruikmaakt van minstens vijf regelingen het hoogst (5 tot 5,5 procent), gevolgd door Lindenholt (4,6 procent).[75]

Met het Actieprogramma inclusie en de Regenboogagenda besteedt Nijmegen aandacht aan het beperken van de segregatie en het vergroten van de inclusie van inwoners met een beperking en van de Lhbti+-Nijmegenaren. Met het Actieprogramma en de Regenboogagenda is op diverse leefgebieden (werk, onderwijs, participatie, zorg en ondersteuning, bouwen en wonen, vervoer, sport, veiligheid) en binnen de gemeentelijke organisatie de diversiteit, toegankelijkheid en inclusie een systematisch aandachtspunt.[76]

3.5 Trends en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein

Landelijke trends en ontwikkelingen m.b.t. veiligheid

Dalende trends criminaliteit en onveiligheidsbeleving houden aan

Uit de meest recente cijfers blijkt dat de reeds in de beginjaren van de 21e eeuw ingezette daling van criminaliteit in Nederland voortduurt.[77] De Veiligheidsmonitor, waarin verslag wordt gedaan van zelf gerapporteerde slachtofferschap, laat eenzelfde daling zien van veelvoorkomende ‘traditionele’ criminaliteit waarvan burgers het slachtoffer worden.[78] Ook uit de Monitor Jeugdcriminaliteit blijkt dat jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren is gedaald voor het aantal geregistreerde minderjarige verdachten. Ook ligt het aandeel zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in 2020 lager dan in 2015.[79] Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor de daling. Enkele van de meest aannemelijke verklaringen zijn: de preventieve maatregelen die worden genomen door burgers, bedrijven en overheden, de toenemende welvaart, de afname van heroïnegebruikers (die vooral in de jaren ‘80 verantwoordelijk waren voor een groot deel van vermogensdelicten) en de veranderende vrijetijdsbesteding (opkomst van internet en smartphones) die mogelijk de daling van jeugdcriminaliteit verklaart.[80] In hoeverre de

[75] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Zorg en ondersteuning*.

[76] Gemeente Nijmegen, *Actieprogramma inclusie 2021-2024. Iedereen doet mee!,* Gemeente Nijmegen, *Regenboogagenda Nijmegen 2021-2024*, 2021.

[77] Nationale politie, Geregistreerde misdrijven; soort misdrijf, wijk, buurt, jaarcijfers (Data.politie.nl; geraadpleegd 30 maart 2021).

[78] De Veiligheidsmonitor maakt onderscheid tussen ‘traditionele’ vormen van criminaliteit en cybercriminaliteit. Deze laatste komt later in dit hoofdstuk aan bod.

[79] A.M. van der Laan, M.G.C.J. Beerthuizen en N.C. Boot, Monitor Jeugdcriminaliteit 2020. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de eerste twee decennia van deze eeuw, WODC, Den Haag, mei 2021. In 2019 was sprake van een lichte toename van jeugdcriminaliteit, uit de meest recente cijfers blijkt dat de stijging niet doorzet. Het is echter nog te vroeg om te concluderen of de algemene daling van jeugdcriminaliteit doorzet, stagneert of toch omslaat in een stijging.

[80] Jaap de Waard, Criminology’s Dirty Little Secret: How Dutch criminologists almost completely failed to pick up on the decline in crime, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2017 (working paper); J. de Jong, Het mysterie van de verdwenen criminaliteit (statistische trends), CBS, Den Haag, 2018.

daling van criminaliteit ook in de toekomst zal voortzetten, blijft onzeker. Sommige ontwikkelingen kennen namelijk ook een keerzijde die weer nieuwe risico's met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld de verdere digitalisering van de samenleving.[81]

Er zijn daarnaast ook zorgelijke signalen. Na een aantal jaren van dalende winkelovervallen is er een toename van de gewapende winkelovervallen.[82] Er is een toename van het aantal ram- en plofkraken waarbij gebruik gemaakt wordt van explosieven. Nu vooral op juweliers en opticiens waar het voorheen vooral pinautomaten betrof.[83] Ondanks een algehele afname van de jeugdcriminaliteit is er een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict (zware mishandeling, diefstal met geweld, poging tot doodslag).[84] Deze signalen passen in de door het ministerie van Justitie en Veiligheid geconstateerde trend van een mogelijke verharding van de criminaliteit.[85]

Toenemend maatschappelijk probleem van ondermijning

Aan de achterkant van het sterk gereguleerde Nederland ontwikkelt zich een schaduwwereld. Een wereld die crimineel van aard is, maar sociaal is ingebed in wijken en die buiten de greep en vaak buiten het zicht van overheden valt. Het is een wereld waarin sterke sociale relaties zijn en er gezorgd wordt voor de zwakkeren. Maar intussen wordt daar verschrikkelijk veel geld verdiend, zo nodig door omkoping, intimidatie of geweld. De ruwe raming is dat de hennepteelt, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie en dergelijke een economie vormt van meer dan 16 miljard euro in Nederland die moet worden witgewassen.[86] Allerlei advocaten, notarissen en bestuurders uit de bovenwereld bedienen deze onderwereld. En nog meer mensen lopen mee. Zij pikken – naast een uitkering - een graantje mee, verrichten hand- en spandiensten en kijken weg.[87]

De ondermijnende criminaliteit, waarbij sprake is van een vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, wortelt zich diep in de samenleving en uit zich in allerlei verschillende vormen. Gevaarlijke drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante criminele winsten die worden witgewassen (onder andere door middel van louche ondernemingen), excessief geweld, zoals liquidaties en (vergis)moorden in de openbare ruimte, bedreigde burgemeesters, intimidatie en corruptie, het ronselen van kinderen op schoolpleinen voor druggerelateerde criminaliteit, ondernemers die onder druk worden gezet, et cetera. Het is nog te vroeg om aan te geven in hoeverre de intensivering van de aanpak door het kabinet Rutte 3 tot een daadwerkelijke afname van ondermijnende criminaliteit leidt. Ondanks dat meer (synthetische) drugslabs en opslaglocaties worden ontdekt en opgerold en grote hoeveelheden drugs in beslag worden genomen, stijgt de prijs van drugs in de straat niet.[88] Dit kan erop duiden dat het aanbod niet substantieel afneemt.

Ondanks de intensivering en geleverde inspanningen van de afgelopen jaren, blijft de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook de komende jaren urgent. Stedelijke gemeenten moeten rekening houden met een toename van het aantal incidenten met gevaarlijke stoffen vanwege de productie van synthetische drugs in woonwijken, kelderboxen en garages.[89] Met gegevens uit de City Deal Zicht op Ondermijning komt kwantitatieve informatie beschikbaar over de personen, branches en transacties per gemeente die kwetsbaar zijn voor ondermijnende

---

[81] J. de Jong, Het mysterie van de verdwenen criminaliteit (statistische trends), CBS, Den Haag, 2018.

[82] Aantal gewapende winkelovervallen toegenomen, RTL Nieuws, 10 oktober 2019.

[83] NOS, Opnieuw ramkraak bij opticien, ditmaal in Sittard, 23 maart 2021.

[84] Openbaar Ministerie, Jonge geweldplegers zorgelijke trend in jaarbeeld OM over 2020, 10 maart 2021.

[85] Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, Strategisch Omgevingsbeeld 2020, ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2021, blz.14.

[86] N. Donker, I.M. van Buggenum, F.T.G. de Graaf en E.C. Jongsma, Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013, Algemene Rekenkamer, februari 2014, blz. 4. Zie voor de omvang van het probleem in bijvoorbeeld Tilburg: Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 7, 8.

[87] Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 10, 27, 215, 237.

[88] Trimbos Instituut en WODC, Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2020, Utrecht en Den Haag, 2021, blz. 535; WODC, Nationale Drug Monitor geeft eerste indruk van invloed coronacrisis op drugscriminaliteit, 9 maart 2021. Meer recent heeft de ontmanteling van Sky ECC geleid tot de onderschepping van 80 miljoen berichten tussen criminelen die voor Nederland relevant zijn.

[89] Vooral in gemeenten in de provincies Noord-Brabant (159 locaties), Limburg (91 locaties), Gelderland (70 locaties) en Zuid-Holland (58 locaties) worden veel locaties van gedumpt drugsafval, productielabs van synthetische drugs en opslaglocaties van chemicaliën aangetroffen. Weer meer drugsafval gedumpt, gemeenten vrezen kosten, *NOS-nieuws,* 23 maart 2019.

activiteiten.[90] Toch zijn effectieve aanpakken verre van eenvoudig. Nederland is vanwege de ligging en de uitstekende infrastructuur al jarenlang een mondiaal drugsknooppunt. Nederlandse drugscriminelen zijn grote spelers op de internationale drugsmarkten. Tegelijkertijd zien we een sociale verankering van criminele netwerken door het hele land en krijgen zij macht en invloed én veroorzaken zij grote problemen op lokaal niveau. Onder andere vanwege de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld op jongeren in een achterstandspositie.[91]

De impact van technologie en digitalisering neemt toe

Naast de relatief positieve ontwikkelingen voor wat betreft de traditionele vormen van criminaliteit, is er een toename van een aantal vormen van criminaliteit die voorheen minder zichtbaar was en/of minder goed geregistreerd werden. Dit is vooral het geval voor cybercriminaliteit. De explosieve toename van digitale communicatie en verdere digitalisering van de samenleving gaat gepaard met een toename van cybergerelateerde criminaliteit. De geregistreerde gevallen van cybercriminaliteit (en veel wordt niet geregistreerd) overtreffen die van woninginbraken.[92] Niet alleen burgers worden slachtoffer van cybercrime; cybercriminelen en hackers richten zich ook op bedrijven, (lokale) overheden en instellingen. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt, en daarmee het aantal bedrijven dat slachtoffer wordt afneemt, wordt de (financiële) schade steeds groter. Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben en leiden tot aanzienlijke reputatieschade. De digitale dreiging heeft een permanent karakter gekregen met het risico van (grootschalige) uitval van digitale diensten, processen of systemen (meldkamers, water- en energiesystemen, liften, verkeersinformatie, tram, metro en trein) en maatschappelijke ontwrichting.

Overige, relatief nieuwere, risico's die digitalisering en nieuwe technologieën met zich meebrengen, hebben te maken met de steeds makkelijkere toegang tot informatie en het verspreiden van informatie en desinformatie. Dit kan leiden tot verregaande polarisatie en maatschappelijke ontwrichting, het digitaal oproepen voor niet-aangekondigde demonstraties die vervolgens uit de hand lopen, of de verspreiding van desinformatie over de effecten van 5G-netwerken, dat leidde tot verschillende brandstichtingen van zendmasten. Zo kunnen technologie en sociale media de maatschappelijke onrust aanjagen, kunnen de zichtbaarheid van maatschappelijke onrust vergroten en kunnen het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels ondersteunen. Dit leidt voor het bestuur tot nieuwe uitdagingen.[93]

Trends en ontwikkelingen m.b.t. veiligheid in Nijmegen

Aantal misdrijven op relatief hoog niveau maar wel afnemend

Het aantal geregistreerde geweldsdelicten vertoont ook in Nijmegen een dalende tendens: van 8,4 per 1.000 inwoners in 2013 naar 5,4 per 1.000 inwoners in 2019. Het aantal geregistreerde geweldsdelicten ligt in Nijmegen lager dan gemiddeld in de benchmarksteden die onderscheiden worden in de Nijmeegse Wijk- en Buurtmonitor. De meldingen overlast van jeugd en verwarde personen, inbraak in woningen, straatroof en zakkenrollerij ligt ook lager dan in diverse andere studentensteden met tussen de 120.000 en 235.000 inwoners. Een vast patroon is

[90] Dashboard Zicht op Ondermijning. Na de invoering van een vergunningplicht voor autoverhuurbedrijven in Tilburg (één van de kwetsbare branches) stopte negentien van de dertig bedrijven. Hans Boutellier, Casper Hermans en Femke van de Plas, *Ontspoorde vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan,* Den Haag, 2019, blz. 42.

[91] Het probleem van de ondermijning is dat de sociale zekerheid wordt ondergraven, 'normaal werken' niet meer loont en jongeren in aanraking komen met verkeerde rolmodellen. Dat 'normaal werken' niet meer loont en dat er voor jongeren verkeerde rolmodellen zijn, blijkt uit het volgende voorbeeld. De ex-burgemeester van Tilburg Peter Noordanus verwoordde kraakhelder wat het probleem is en waarom hij vond dat hij dit moest aanpakken. "Op de middelbare scholen in Tilburg gaat een tarievenlijst rond. Voor het knippen van toppen van wietplanten krijgen ze vijfhonderd euro per dag, als drugskoerier krijgen ze duizend euro en op de uitkijk staan, levert ook een fors bedrag op" (…) De burgemeester sprak een joch "dat met wietzolders meer verdiende dan een Kamerlid". En hij vond dat onacceptabel en was van mening dat de desastreuse rolmodellen aangepakt moesten worden. Bram Endedijk, De burgemeester als misdaadbestrijder. Interview Peter Noordanus burgemeester van Tilburg, in: NRC Handelsblad, 29 september 2017, blz. 11. Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54; Peter Noordanus, Een pact voor de rechtstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar, Aanjaagteam Ondermijning, Den Haag, december 2020, blz. 17, 31, 67-77.

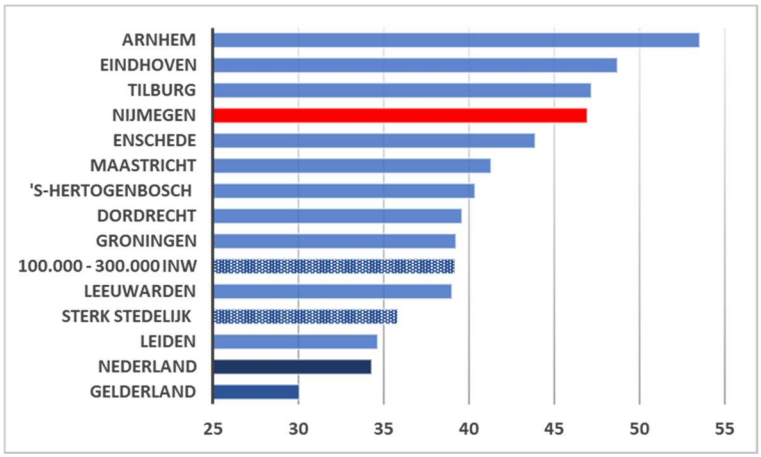
[92] Nationale Politie, Criminaliteit 2020: minder inbraak, meer cybercrime, 15 januari 2021.; CBS, Veiligheidsmonitor 2019, Den Haag, maart 2020.

[93] Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, Strategisch Omgevingsbeeld 2020, ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2020, blz.14; Raad voor Openbaar Bestuur, Zoeken naar waarheid. Over waarheidsbevinding in de democratie in het digitale tijdperk, 9 mei 2019.

dat enkele soorten geweldsdelicten onder meer vanwege de uitgaansfunctie relatief veel voorkomen in Nijmegen-Centrum: mishandeling, openlijk geweld tegen personen, straatroof en zedenmisdrijven. Ruim 13 procent van de Nijmegenaren wordt in één jaar tijd slachtoffer van cybercrime en het aantal geregistreerde gevallen van fraude met online handel is de laatste jaren gestegen.[94]

Op basis van alle geregistreerde misdrijven en een ruime selectie van benchmarkgemeenten blijkt dat het aantal misdrijven per 10.000 inwoners in Nijmegen alleen maar lager is dan het aantal misdrijven per 10.000 inwoners in de vergelijkbare gemeenten Arnhem, Eindhoven en Tilburg. Het aantal misdrijven per 10.000 inwoners in Nijmegen is hoger dan in de meeste andere benchmarkgemeenten, hoger dan het gemiddeld aantal misdrijven van gemeenten met tussen de 100.000 tot 300.000 inwoners, hoger dan het gemiddelde van alle gemeenten die sterk verstedelijkt zijn, Nederland en Gelderland (grafiek 3.16). Ook de score van Nijmegen op de dimensie 'veiligheid' in de Leefbaarometer wijkt sterker negatief af van het Nederlandse gemiddelde dan diverse vergelijkbare gemeenten (grafiek B-11). Als naar het aantal *verdachten* van misdrijven gekeken wordt dan is de vergelijking met de benchmarkgemeenten voor Nijmegen veel minder slecht.

Grafiek 3.16 Totaal misdrijven per 10.000 inwoners 2e kwartaal 2021 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: CBS - Statline

Aanzienlijke afname van de gewelds- en vermogensdelicten in coronatijd

De coronacrisis lijkt in 2020 en 2021 niet tot een toename van de gewelds- en vermogensdelicten te leiden. Integendeel. In de eerste negen maanden van 2021 is het aantal geweldsmisdrijven 1.004, terwijl het aantal geweldsmisdrijven in de eerste drie kwartalen van 2018 en 2019 gemiddeld 1.357 bedroeg. Dit is een afname van 26 procent. Bedreiging, mishandeling, straatroof en huiselijk geweld worden vooral minder geregistreerd. Ook het aantal vermogensdelicten is in de eerste drie kwartalen van 2021 aanzienlijk geringer (-/- 28 procent) dan gemiddeld in dezelfde kwartalen in 2018 en 2019. Er is vooral sprake van minder woninginbraken, auto-inbraken, auto-, fiets- en winkeldiefstallen en zakkenrollerij.[95]

Ook in Nijmegen toename van de cybercriminaliteit

Er is ook in Nijmegen een toename te zien van cybercriminaliteit bij burgers, bedrijven en instellingen. Ten opzichte van het gemiddelde aantal gevallen van cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit in de jaren 2018 en 2019 is er in 2021 een toename van 56 procent. Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Ook voor de gemeente. Om de digitale risico's te beheersen, blijft het vergroten van digitale weerbaarheid het belangrijkste instrument. Voorlichtingscampagnes, bewustwordingscampagnes voor burgers en ondernemers en vrijwilligers (Digiwachten) vormen de speerpunten van de gemeente in het vergroten van de cyberveiligheid. Voor de gemeente is er een speciale verantwoordelijkheid om de privacy van de burgers

[94] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Geweld*; Gemeente Nijmegen, *Criminaliteitscijfers september 2021. Geregistreerde misdrijven en incidenten in Nijmegen,* Afdeling Veiligheid, oktober 2021.

[95] Gemeente Nijmegen, *Criminaliteitscijfers september 2021,* Afdeling Veiligheid, oktober 2021, blz. 2 en 5.

en ondernemers in hun contact met de overheid en de maatschappelijke partners te blijven garanderen en om datalekken te voorkomen.[96]

Verbetering van de veiligheidsgevoelens

Het percentage Nijmegenaren dat zich in de buurt vaak of soms onveilig voelt, is geleidelijk gedaald van 19 procent in 2011 naar 15 procent in 2017 en 2019. Twee procent geeft aan zich 'vaak' onveilig te voelen en 13 procent 'soms'. De meest genoemde redenen voor de onveiligheidsgevoelens zijn: mensen in de buurt die men vanwege hun gedrag niet vertrouwt (door 10 procent genoemd), drugsdealers/drugsverslaafden (6 procent), donkere/slecht verlichte plaatsen (6 procent), de criminaliteit in de buurt (4 procent), stille, afgelegen plaatsen (4 procent) en groepen jongeren op straat (4 procent). Het percentage dat 'groepen jongeren op straat' als reden noemt, is gedaald van 8 procent in 2013 naar 4 procent in 2019.[97] Nijmegen lijkt er nog niet veel last van te hebben dat de incidenten en de verontwaardiging op de sociale media de gevoelens van onveiligheid aanwakkeren.

De verbinding van zorg en veiligheid en de aanpak van kwetsbare wijken

Het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van overlast en criminaliteit is niet enkel een justitiële aangelegenheid. Er is een grote overlap tussen de doelgroepen van de zorg- en veiligheidsdomeinen. Vaak gaat het om kwetsbare personen met een opeenstapeling van problemen met een zorg- en veiligheidscomponent. Oorzaken en gevolgen lopen door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig: psychische klachten, verslavingen, falende maatschappelijke integratie, verward gedrag, soms gepaard met een verstandelijke beperking. Er is vaak sprake van slachtoffer- en daderschap van overlast, geweld en ander crimineel gedrag.

In kwetsbare wijken maakt een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand, achterstelling, het ontbreken van perspectief en een concentratie van kwetsbare personen dat bewoners vatbaarder zijn om betrokken te raken bij (ondermijnende drugs-) criminaliteit, als (ongewilde) dader of slachtoffer. Naast sociale problemen kreeg criminaliteit in deze wijken een georganiseerd en structureel karakter. De verbinding van het veiligheids-, zorg- en sociaal domein is een langlopende ontwikkelopgave, waarbij het vooral gaat om financiering, inzet van partners, de gemeentelijke regie en het verhogen van de effectiviteit. Met de inrichting per 1 september 2021 van integrale gebiedstafels waar vraagstukken op het sociaal, ruimtelijk en veiligheidsdomein in samenhang worden opgepakt, zet Nijmegen een stap om gerichter en efficiënter te kunnen inspelen op wijkproblematiek. Ingebed in een visie op de behoeften van de bewoners per wijk maken de gebiedstafels in Nijmegen het mogelijk om op wijkniveau vraagstukken rondom zorg en veiligheid, informatiegestuurd werken en criminaliteitspreventie kleinschalig en dichtbij de burger aan te pakken.[98]

Ondermijning inmiddels onderkent als toenemend probleem

Uit de City Deal *Zicht op Ondermijning* blijkt dat Nijmegen niet immuun is voor ondermijning. Negen procent 'onverklaarbare woningaankopen': 70 woningen met een gemiddelde onverklaarbare som van 178.000 euro. Verder bijna 4.000 verdachte transacties (225 per 10.000 inwoners met een gemiddeld mediaan bedrag van 400 euro en een totale omvang van 29 miljoen euro), woningen getypeerd als 'doorsluishuis', risico's voor mogelijke jonge criminele aanwas en veroordeelde bestuurders (beiden in Nijmegen minder dan het Nederlandse gemiddelde), drugsdelicten en bedrijven in branches waar zich veel ondermijning voordoet (telefoonwinkels, autohandel, kredietverstrekking en -bemiddeling, schoonheidsverzorging, e.d).[99] Om fraude en ondermijning in panden te voorkomen, heeft Burgerzaken in toenemende mate een poortwachtersfunctie voor de Basisregistratie Personen (BRP). Dit vraagt wel andere en pro-actieve vaardigheden van de hedendaagse medewerkers aan de balie. Daarmee ontwikkelt het vakgebied Burgerzaken van een 'paspoortfabriek' naar een 'poortwachtersrol'.

---

[96] Gemeente Nijmegen, *Criminaliteitscijfers* september 2021, Afdeling Veiligheid, oktober 2021, blz. 12; Gemeente Nijmegen, *Veiligheidsbrief*, december 2021. Cybercriminaliteit zijn feiten gepleegd met ICT en gericht op ICT. Gedigitaliseerde criminaliteit betreft klassieke delicten die online worden gepleegd. Vooral de cybercriminaliteit groeit aanzienlijk.

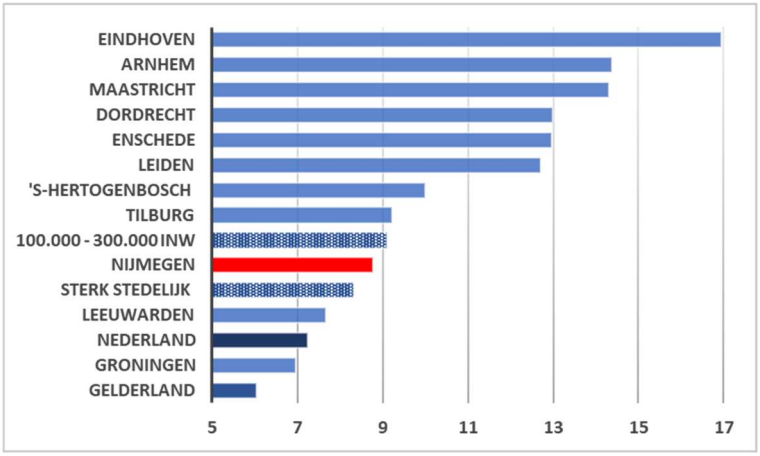
[97] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020. Veiligheidsbeleving*.

[98] Gemeente Nijmegen, *Veiligheidsbrief,* december 2021.

[99] Dashboard Zicht op Ondermijning.

Wordt Nijmegen vergeleken met de benchmarkgemeenten op één van de variabelen die iets kunnen zeggen over ondermijning 'het aantal drugsdelicten per 10.000 inwoners' dan valt op dat de zo gemeten ondermijning in Nijmegen niet erg omvangrijk is (grafiek 3.17).

Grafiek 3.17 Ondermijning: drugsdelicten per 10.000 inwoners in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: CBS - Statline

De beleving van de inwoners wijkt aanzienlijk af van bovenstaande geregistreerde gegevens. Het percentage Nijmegenaren dat aangeeft dat drugsoverlast vaak voorkomt, is gestegen van 6 procent in 2013 naar 9 procent in 2017 en 2019. In Nijmegen-Centrum en de wijken Neerbosch-Oost, 't Broek, 't Acker, Nije Veld, Tolhuis, Meijhorst, Zwanenveld, Bottendaal, Wolfskuil en Biezen is dit percentage hoger. 'Drugsdealers en/of drugsverslaafden in de buurt' behoort tot de meest genoemde redenen voor onveiligheidsgevoelens in de buurt. Verder staat drugsoverlast op de tiende plek in de top tien van met voorrang aan te pakken buurtprobleem en op de vijfde plek in de top tien van de belangrijkste stadsproblemen volgens Nijmegenaren. Drugsoverlast wordt vaker dan in 2015 als één van de belangrijkste stadsproblemen genoemd (door 5 procent in 2019 versus 2 procent in 2015).[100]

De afgelopen vier jaar zijn belangrijke stappen gezet ten aanzien van interne bewustwording over en weerbaarheid tegen ondermijning (Open en Weerbaar), de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten (Wet Damocles) en de inzet van de Wet Bibob op het zorgdomein en bij vastgoed. De focus ligt op een integrale casusgerichte aanpak van ondermijning in samenwerking met interne en externe partners. Daarvoor is het van belang om de informatiepositie intern en in samenwerking met de partners op orde te hebben, en om effectief samen te werken met bijvoorbeeld de Veiliger Wijkteams.[101]

3.6 Ruimtelijke en woontrends

Landelijke trends en ontwikkelingen

Concentratie van kwetsbare en kansarme inwoners in sommige wijken

In veel steden is het afgelopen decennium de kloof tussen goede en slechte wijken gegroeid. Door intensief wijkbeleid in de jaren rond de eeuwwisseling verminderden achterstanden, maar sinds 2012 is een kanteling zichtbaar.[102] Kansarmen wonen in toenemende mate bij elkaar: mensen zonder werk, met schulden, mensen die begeleiding of zorg nodig hebben en mensen waar corona harder toeslaat. Problemen concentreren zich in wijken met een eenzijdige woningvoorraad en sociale huurwoningen. De zwakke wijken worden steeds meer een verzamelplaats van mensen die achterblijven in de samenleving, met een lager inkomen, lagere opleiding, zonder vaste contracten, met een slechtere gezondheid, lagere levensverwachting, psychische en sociale problemen,

[100] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2020. Veiligheidsbeleving.
[101] Gemeente Nijmegen, *Veiligheidsbrief*, december 2021.
[102] Kees Leijdelmeijer, Jeroen Frissen en Johan van Iersel, Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder…, 22 januari 2020.

onvolledige gezinnen. Wijken die gekenmerkt worden door méér overlast, méér criminaliteit en ondermijning en minder leefbaarheid.[103] Sinds kort bezinnen zowel gemeenten en corporaties als het Rijk zich weer op een actievere inzet in kwetsbare wijken. Niet alleen vanwege de groeiende leefbaarheidsverschillen, maar ook omdat diverse andere opgaven (verduurzaming, ondermijning, vergrijzing, eenzaamheid, extramuralisering, uitstroom Beschermd Wonen, passend toewijzen) vooral in deze wijken landen. Bewoners van deze wijken voelen zich op achterstand gezet en hebben het gevoel dat de overheid er (niet altijd) voor hen is. In juni 2020 en in mei 2021 riepen vijftien burgemeesters op om meer aandacht te besteden aan deze problemen in de kwetsbare wijken en om hiervoor extra financiële middelen uit te trekken.[104]

Tekorten op de woningmarkt: insiders profiteren en outsiders zijn de dupe

Het woningtekort beheerst het nieuws. Koopprijzen zijn tot historische hoogtes gestegen, wachttijden lopen op en vrijemarkthuren kosten een modale verdiener al gauw meer dan de helft van zijn inkomen. Eind 2020 berekende ABF dat het woningtekort 330.000 woningen bedraagt.[105] Ook het tekort aan sociale huurwoningen loopt op. Omdat de corporaties dertig miljard euro tekort komen worden 125.000 woningen te weinig bijgebouwd tot 2035 en 50.000 woningen niet verduurzaamd.[106] De tekorten zitten vooral in de Randstad en in de steden. Wachttijden voor een sociale huurwoning lopen op tot boven de tien jaar. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, maar plekken waar je meteen een huis krijgt, bestaan niet meer.

De oorzaak van het woningtekort is eenvoudig: elk jaar neemt het aantal huishoudens sneller toe dan het woningaanbod. Dit komt in belangrijke mate door toestroom vanuit het buitenland: statushouders (en nareis door hun gezinsleden), arbeidsmigranten, expats, buitenlandse studenten; allemaal groepen die jaar op jaar groter uitpakten dan voorspeld. Bovendien worden huishoudens gemiddeld nog steeds kleiner, en de vergrijzing versterkt dit.

De nieuwbouw houdt de vraag niet bij

Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de huidige en toekomstige vraag. Woningen staan niet op de goede locatie in het land: het is dringen in de Randstad, terwijl in delen van het ‘Randland’ sprake is van relatieve ontspanning. Verschillen spelen ook binnen provincies. De steden blijken bovengemiddeld aantrekkelijk voor kleine huishoudens en nieuwkomers vanuit het buitenland. Prognoses duiden vooral nabij centra en stations op forse groei van het inwoneraantal. De mismatches worden ook verklaard omdat er steeds meer kleine huishoudens komen. Tegenwoordig zoeken vooral één- en tweepersoonshuishoudens, terwijl zeventig procent van de woningen een gezinswoning is. Die mismatch zien we vooral in de buitenwijken en in de randgemeenten. Juist die hebben te maken met een bevolkingsafname en daar zien we veel *empty nesters* in ruime eengezinswoningen. De wijken waar nu veel ouderen wonen, zijn indertijd nogal ruim opgezet. Dat biedt stedenbouwkundige mogelijkheden.

Door de krappe woningmarkt zitten tal van groepen in de knel. Jongeren blijven steeds langer thuis wonen. Ex-studenten keren noodgedwongen terug naar hun ouders. De middengroepen verdienen te veel voor een sociale huurwoning en hebben te weinig spaargeld voor een koopwoning. Woonstarters worden weggeconcurreerd door beleggers, en moeten vervolgens hetzelfde huis huren voor dubbel zo hoge woonlasten. Enig vermogen opbouwen is zo nauwelijks mogelijk. Het aantal dak- en thuislozen is in tien jaar tijd verdubbeld. De ‘vitale beroepen’ met een modaal inkomen trekken noodgedwongen uit de stad, moeten dagelijks ver reizen (en zeggen vervolgens hun baan in de stad op). Ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven steeds langer wonen in hun grote eengezinshuis. De doorstroming stagneert aan alle kanten.

---

[103] Floor Milikowski, *Een klein land met verre uithoeken; ongelijke kansen in veranderend Nederland*, Amsterdam, 2020.

[104] Kom op voor de meest kwetsbare gebieden; urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan, 16 juni 2020. Ondertekend door de burgemeesters van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Nieuwegein, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Zaanstad. Met een herhaalde oproep op 26 mei 2021: Dicht de kloof; 15-burgemeesters luiden noodklok achterstandswijken. Zie voor de analyse van de problematiek en voor de bouwstenen van een goede aanpak: Matthijs Uyterlinden, Hans Boutelier en Freek de Meere, Perspectief bieden. Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden, Verwey Jonker, Utrecht, september 2021.

[105] Ministerie BZK, Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2020, Den Haag, juni 2020.

[106] Ministerie BZK, Hoofdrapport Opgaven en middelen woningcorporaties, bijlage bij Kamerbrief over bestedingsruimte, juli 2020.

Steeds duurdere woningen

Het woningtekort, de lage rente, verruimde leenmogelijkheden, een wereldwijd overschot aan kapitaal, (het beeld van) vastgoed als waardevaste belegging, een gunstig consumentenvertrouwen doen de woningprijzen stijgen.[107] In heel Nederland verdubbelden de huizenprijzen bijna gedurende de laatste twintig jaar (+ 94 procent). Het afgelopen jaar, tijdens de coronapandemie, gingen de prijzen extra hard. De gemiddelde verkoopprijs van een woning steeg van april 2020 naar april 2021 met bijna 15 procent. De grootste stijging in twintig jaar. Een stijging van de huizenprijzen met 15 procent betekent dat een gemiddelde huizenbezitter in één jaar tijd ongeveer 48.000 euro rijker is geworden. Met elk coronanachtje werd hij of zij 130 euro slapend rijker!
Kopers betalen (dus) een hoge prijs, hebben weinig keuze (nog geen twee woningen per kandidaat-koper), bieden vaak tegen elkaar op, moeten snel beslissen en betalen vaak boven de vraagprijs (meer dan 60 procent). Er is duidelijk sprake van een verkopersmarkt.

Ruimtelijke en wonen trends en ontwikkelingen in Nijmegen

De woonaantrekkelijkheid van Nijmegen is hoog

Onder de vijftig grootste gemeenten neemt Nijmegen in 2021 plaats 9 in op de index van woonaantrekkelijkheid van Atlas voor Gemeenten. In de criteria voor woonaantrekkelijkheid in de Atlas voor Gemeenten scoort Nijmegen hoog in cultureel aanbod en de aanwezigheid van een universiteit. In een brede inventarisatie van indicatoren van woonaantrekkelijkheid maakt ook een historische binnenstad (aantal rijksmonumenten per 1.000 woningen) een stad aantrekkelijk. In een alternatieve analyse verklaren vooral de bereikbaarheid van werk per auto en openbaar vervoer, de culturele voorzieningen en luxe winkels de aantrekkelijkheid van Nijmegen.[108] Als Nijmegen niet vlak bij de grens met Duitsland zou liggen en de banen en voorzieningen in Duitsland zonder de barrière van de grens ‘grenzeloos’ beschikbaar zouden zijn, dan stijgt Nijmegen op de index van woonaantrekkelijkheid van de vijftig grote Nederlandse steden naar plaats 3; net achter Amsterdam en Utrecht. Ook het positieve binnenlandse migratiesaldo gecumuleerd over de laatste twintig jaar is een aanwijzing dat Nijmegen een aantrekkelijke woonplaats is.[109]

De aantrekkelijkheid en schaarste komt tot uiting in de sterke stijging van woningprijzen

Ook in Nijmegen stijgen de huizenprijzen sterk door het opdrogen van het aanbod van bestaande koopwoningen. Gemiddeld is er per koper maar één woning beschikbaar om uit te kiezen. Nijmegen volgt het landelijke patroon van (sterk) stijgende woningprijzen. Wel is Nijmegen ten opzichte van de gemiddelde landelijke prijzen nog zo’n vijf à tien procent goedkoper (grafiek B-14 en grafiek B-15).[110]

Als wij de toename van de gemiddelde woningwaarde en de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen bekijken dan is er sprake van een sterke toename (grafiek 3.18). Dit kan duiden op een verbetering van de aantrekkelijkheid en/of een tekort aan woningen of beide. Nijmegen staat landelijk in de top drie van de steden met het hoogste percentage woningtekort en de verwachting is dat de woningmarktregio Nijmegen in 2025 de regio met het grootste woningtekort in Nederland zal zijn.[111]

---

[107] Gegevens in deze alinea komen uit digitale gegevens van CBS, NVM en Kadaster, geraadpleegd mei 2021.

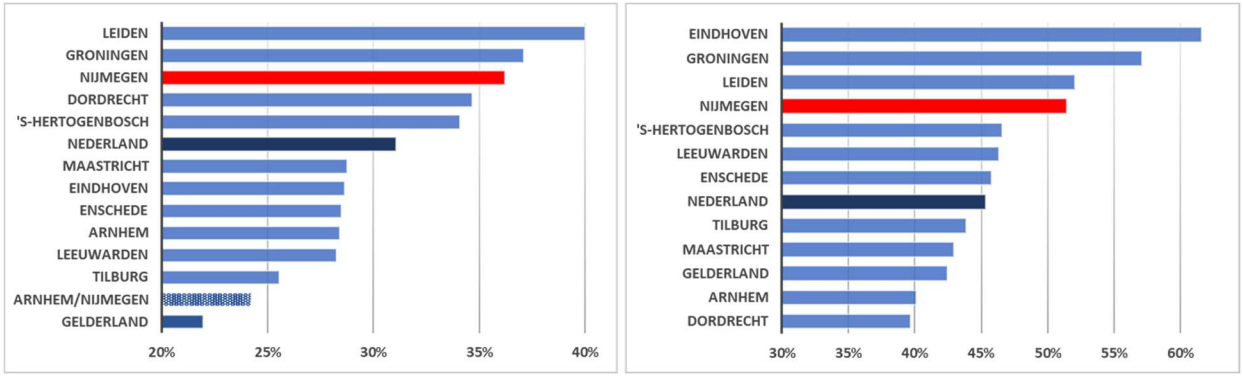
[108] Atlas voor Gemeenten, *Atlas voor gemeenten 2021,* Amsterdam, 2021, blz. 148. De criteria van de Atlas zijn (mede gebaseerd op de beschikbaarheid van indicatoren): bereikbaarheid (per auto en OV), cultureel aanbod, veiligheid, percentage koopwoningen, nabijheid natuurgebieden, culinair aanbod, aanwezigheid universiteit en het percentage vooroorlogse woningen; Gerard Marlet, *De aantrekkelijke stad,* Utrecht, 2009, blz. 241, 273, 294 en 359; Koos van Dijken, *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium,* Platform31, Den Haag, mei 2018, blz. 29.

[109] Atlas voor Gemeenten, *Atlas voor gemeenten 2019,* Utrecht, 2019, blz. 17, 19 en 228.

[110] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Koopmarkt bestaande woningen*.

[111] Gemeente Nijmegen, Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040, Nijmegen, juni 2020, blz. 17. ABF verwacht dat het woningtekort in de huur- en koopsector in woningmarktregio Nijmegen tot 2025 zal toenemen van plaats 3 naar plaats 1 in Nederland om daarna wat minder groot te worden. Tegelijk verwacht ABF dat de Nijmeegse regio nog vele jaren tot de gebieden zal behoren met naar verhouding het grootste woningtekort (Informatie van de afdeling Onderzoek en Statistiek).

Grafiek 3.18 Toename gemiddelde woningwaarde 2005-2020 in procenten (links) en toename gemiddelde verkoopprijs bestaande koopwoningen 2005-2020 in procenten



Bron: CBS-Statline

De andere kant van de medaille van de Nijmeegse aantrekkelijkheid is dat de sterkste stijger op de ranglijst van belangrijkste stadsproblemen volgens Nijmegenaren de ‘slechte kansen voor starters op de woningmarkt’ is. Ook ’te hoge huizenprijzen’ behoort tot de stijgers van belangrijkste stadsproblemen.[112]

Ondanks aanzienlijke woningproductie krapte op de woningmarkt

Geholpen door hoge bevolkingsgroei en beschikbare ruimte om te bouwen, realiseert Nijmegen de laatste jaren veel nieuwbouwwoningen. Vanaf 1998 kon de stad zich boven de Waal verder ontwikkelen. Dat ging met horten en stoten. Procedurele tegenslag en conjuncturele tegenwind zorgden voor een sterk wisselend bouwtempo. Over het geheel gezien loopt toch de groei van het aantal woningen geleidelijk weer op. Vanaf 2012 realiseert de stad een groei van de woningvoorraad per jaar die in de buurt komt van de jaren ’60 van de vorige eeuw, een toptijd in de ontwikkeling van Nijmegen. Sinds 2012 worden gemiddeld bijna duizend woningen per jaar toegevoegd aan de woningvoorraad. In vergelijking met de benchmarkgemeenten is deze productie hoog.

Gezien de krapte op de woningmarkt, de vele verhuizingen van mensen uit andere gemeenten naar Nijmegen en de toevloed van studenten moet Nijmegen een hoog temp van woningproductie nog enige tijd volhouden. De Woondeals helpen om een versnelling aan te brengen in de woningproductie. Toch is Nijmegen met de Waalsprong alleen nog niet af. Er komen nog zo’n 10.000 tot 13.500 huishoudens bij tot 2040. Daarbij zal de woningvoorraad van de stad een omslag moeten maken om de grote groei van kleine huishoudens te kunnen accommoderen.[113]

Vooral het positieve saldo van de binnenlandse migratie zorgt voor de behoefte aan meer woningen

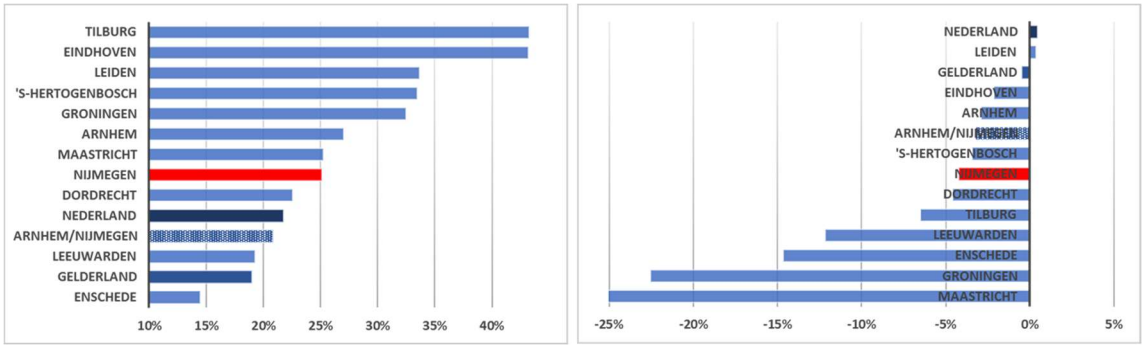
Er is sprake van een sterke toename van het aantal inwoners en huishoudens. De afgelopen twintig jaar neemt in Nijmegen de bevolking voor 39 procent toe door de natuurlijke aanwas, voor 20 procent door het saldo buitenlandse migratie en voor 40 procent door het saldo binnenlandse migratie. Het laatste betekent dat meer inwoners uit andere gemeenten naar Nijmegen verhuizen dan er Nijmegenaren verhuizen naar andere gemeenten. Voor de komende dertig jaar neemt in de prognoses de Nijmeegse bevolking toe door de natuurlijke aanwas, maar vier keer sterker door het saldo binnenlandse migratie. Voor de woningbouwprogrammering is het van belang om zicht te hebben op de aard van de instroom. Zijn het vooral studenten, jonge gezinnen, kenniswerkers of gezinnen uit de regiogemeenten die een sociale huurwoning zoeken? Dat maakt veel uit voor het type woningen en de woon- en leefmilieus die nodig zijn. En nog steeds geldt de opgave dat het van belang is om woningen toe te voegen waarvan men bijna zeker weet dat zij de komende vijftig tot zeventig jaar aansluiten bij de woningbehoeften en aantrekkelijk blijven.[114]

[112] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Waardering bewoners voor buurt en stad.
[113] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Woningvoorraad en Aantrekkelijke stad.*
[114] Koos van Dijken, *De samenhangende opgaven voor Nijmegen in het komende decennium,* Platform31, Den Haag, mei 2018, blz. 48.

Aanzienlijke verandering van de huishoudenssamenstelling verwacht

De opgave die voortvloeit uit de verwachte verandering van de huishoudenssamenstelling is zeker niet minder geworden de afgelopen vier jaar. Er is zelfs sprake van een verwachte daling van het aantal paarhuishoudens (grafiek 3.19). Het dominante huishoudenstype wordt een eenpersoonshuishouden in Nijmegen. Van net iets minder dan de helft van de huishoudens naar 63 procent van de huishoudens in 2040.[115] Dit betekent dat de bestaande woningvoorraad in Nijmegen niet zonder meer aansluit bij de behoeften van de veranderende samenstelling van de huishoudens. Veel van de eenpersoonshuishoudens zijn bovendien ouderen waarvan een partner is weggevallen. Wonen deze ouderen nog wel in een geschikte woning of moeten zij in te grote eengezinswoning blijven wonen omdat er onvoldoende alternatieven zijn? In Nijmegen wonen 948 van de 1.000 inwoners van 70 jaar en ouder nog zelfstandig. Dit is iets meer dan gemiddeld in Gelderland (946 van de duizend 70-plussers) en iets minder dan gemiddeld in Nederland (952 van de duizend 70-plussers) (grafiek B-12).

Grafiek 3.19 Toename eenpersoonshuishoudens (links) en paarhuishoudens (rechts) van 2020-2050 in procenten



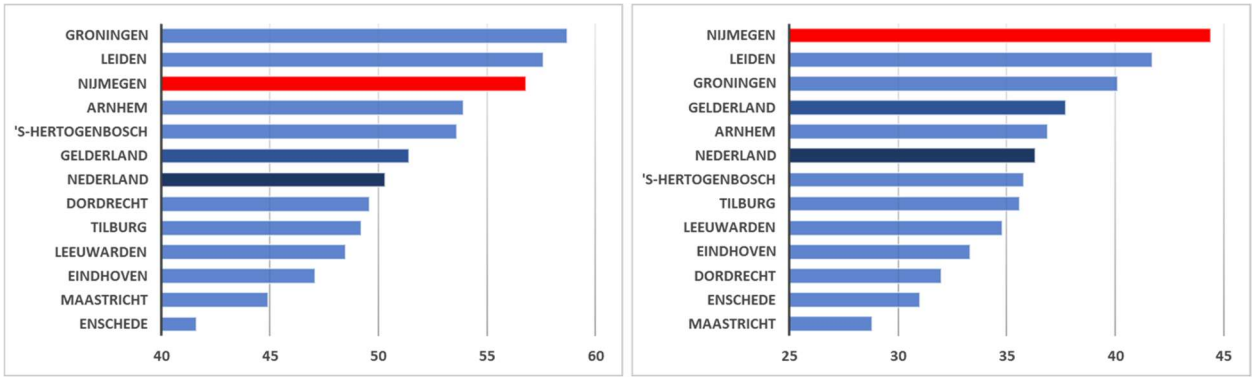
Bron: CBS-Statline (huishoudensprognose)

De leefbaarheid wordt in Nijmegen in vele wijken gewaardeerd

Alhoewel fysieke verloedering in de buurt wel eens voorkomt, geven relatief weinig inwoners aan dat er véél overlast is van fysieke verloedering (grafiek B-13). Er is sprake van een 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, dertien 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 (grafiek 3.20). Maar er zijn ook kritische noten en inwoners noemen ook zaken die achteruitgaan zoals de winkelleegstand, een verslechterde bereikbaarheid en verkeersdoorstroming, een toename van de verkeersdrukte en een afname van de veiligheid. Verder zijn er zorgen over de verkamering en of er wel voldoende betaalbare woningen zijn.

[115] Gemeente Nijmegen, *Stad- en Wijkmonitor 2020, Huishoudens.*

Grafiek 3.20 Leefbaarheid oordeel functioneren gemeente: heeft aandacht voor verbeteren leefbaarheid % 'helemaal mee eens' (links) en betrekt buurt bij aanpak leefbaarheid % 'helemaal mee eens' in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: CBS-Statline

3.7 Trends en ontwikkelingen in mobiliteit en bereikbaarheid

Landelijke trends en ontwikkelingen

Vele verbeteringen in mobiliteitsnetwerken gerealiseerd, maar ook weer nieuwe uitdagingen

Nederland heeft een van de best ontwikkelde transportnetwerken in Europa en de wereld. De basis hiervoor is gelegd met de grote investeringen in snelwegen en spoor tussen 1960 en 1990. De lengte van de wegverbindingen is in deze periode met een factor 2,5 toegenomen. Sinds 1990 zijn er slechts beperkt nieuwe wegverbindingen bijgekomen. Wel is er veel geïnvesteerd in wegverbreding. Alle redelijke verbeteringen zijn reeds doorgevoerd. Het laaghangend fruit is geplukt.[116] Toch loopt in de Randstad, tussen de belangrijke Oost en Zuidoost logistieke corridors, in de belangrijke goederenknooppunten (Moerdijk, Nijmegen, Tilburg, Venlo, Sittard-Geleen en Tiel) en in de grotere steden het mobiliteitssysteem tegen de grenzen van zijn capaciteit aan.[117] Door vooral de goederenstromen, de stedelijke distributie, de capaciteitsgrenzen van tram en metro en het fietsgebruik raakt de infrastructuur overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Terwijl overal in het land de klimaatdoelstellingen zich opdringen, de inwoners eisen stellen aan een betere leefbaarheid en in de publieke ruimte – mede in het licht van de vergrijzing – meer ruimte moet ontstaan voor voetgangers.[118]

Veranderingen in het mobiliteitsgedrag

De tijd waarin mensen hun leven lang wonen, werken en winkelen in een vast patroon, en binnen een vast gebied, is al geruime tijd voorbij. Mensen combineren op één dag steeds meer uiteenlopende activiteiten op verschillende, vaak verspreid liggende, locaties. Was vroeger het sociale netwerk beperkt tot familie, kerk en werk in de directe omgeving, nu is het mogelijk om via digitale netwerken van lokaal tot mondiaal contacten te onderhouden. Daardoor is het aantal netwerken en het aantal mensen waarmee we contact hebben, groter dan voorheen. Ondanks de digitale netwerken bestaat er nog steeds behoefte aan fysieke ontmoeting. De uitbreiding van de sociale netwerken maakt de pluriformiteit aan ontmoetingen groter.

De toename van de bevolking, het omvangrijke saldo van de buitenlandse migratie, de sterke toename van het aantal (eenpersoons)huishoudens, de groeiende groep vitale ouderen, de groei van de economie, de globalisering en specialisatie (met vele gespecialiseerde toeleveranciers op soms grote afstand), bedrijven en supermarkten die niet of nauwelijks voorraden aanhouden (*lean and mean*) en de toename van het aantal

[116] Ioulia Ossokina en Arne Brouwers, Investeren in infrastructuur. Rol lokale overheden neemt toe, Centraal Planbureau Policy Brief, 2016/06, Den Haag, juni 2016, blz. 6.

[117] Programma Goederenvervoercorridors. De logistieke goederenvervoercorridor Oost betreft de corridor Rotterdam – Arnhem/Nijmegen – Duitsland (A15, Betuweroute, Waal). De logistieke goederenvervoercorridor Zuidoost betreft de corridor Rotterdam – Noord-Brabant/Limburg – Duitsland (A16/A58/A67, Brabantroute, Maas en Brabantse kanalen, buisleidingen).

[118] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA), Hoofdrapport, Den Haag, 1 mei 2017.

deeltijdbanen zorgt voor een groei van het aantal verplaatsingen. Aan de groei van de mobiliteit komt hierdoor voorlopig geen einde.[119]

In de verplaatsingen en de toename van het aantal verplaatsingen is en blijft de auto dominant. In afgelegde kilometers (70 procent), in aantal verplaatsingen (46 procent) en in reistijd als bestuurder of passagier (46 procent). Van alle verplaatsingen in 2019 gebeurde 46 procent met de auto, 28 procent op de fiets, 16 procent te voet en 6 procent met het openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro).[120] Het 'spitsuurgezin' kan werken, sporten, recreëren, hobby's en vrienden het gemakkelijkst combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het 'kris-kras verkeer' in tijd en ruimte toe. Het treinverkeer – van stadscentrum naar stadscentrum (vooral in de Randstad) – blijft toenemen, met name door alleenstaanden, jongeren en stadsbewoners. En overal in het land neemt het belang van de (elektrische) fiets toe. Door de individualisering, de fragmentatie van de samenleving in een breed palet aan sociaal-culturele groepen en groepjes, verschillen in leefstijl, waarden en normen, en de superdiversiteit in de (grote) steden wordt het mobiliteitsgedrag steeds gevarieerder.[121]

Op weg naar slimme en duurzame mobiliteit en duurzame gebiedsontwikkeling

Niet alleen gedrag verandert ons mobiliteitspatroon maar ook de technologie en duurzame gebiedsontwikkeling. De snelheid waarmee innovaties op het gebied van mobiliteit elkaar opvolgen, is ongekend. Het streven is ook om het verkeer en vervoer schoner, stiller en veiliger te maken.[122] Met veranderende vormen van stedelijke verdichting is het mogelijk om de dominantie van de auto terug te dringen.[123] Dit komt de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid ten goede. Het terugdringen van de auto in autoluwe en autovrije straten past bovendien bij de vergrijzende bevolking. Dit kan door maatregelen als het verbod op straat parkeren, het verhogen van de parkeerbelasting, het ombouwen van rijstroken tot busbaan, fietspad of groenstrook, het knippen van onnodig doorgaande wegen.[124] Ná de coronacrisis kunnen gemeenten het gebruik van parkeerplaatsen voor terrassen continueren. Als praktisch handvat kunnen gemeenten bovendien het STOMP mobiliteitsprincipe gebruiken (**S**tappen-**T**rappen-**O**V-**M**aaS-**P**rivéauto).[125] Met dit principe kan invulling worden gegeven aan duurzame mobiliteit waarin de mens centraal staat. STOMP onderscheidt verschillende soorten verplaatsingen in een gebied en hanteert voor de verplaatsingen een voorkeursvolgorde. Door functiemenging en compactheid ontstaan beloopbare gebieden (**S**tappen). Samen met fietsen (**T**rappen) zorgt dit voor gezonde en schone verplaatsingen voor de korte afstand. Voor langere afstanden zijn fiets (**T**rappen) en **O**V de schone en ruimte-efficiënte vervoersmogelijkheden. *Mobility as a Service* (**M**aaS) kan het gebruik van de wenselijke vervoersmogelijkheden vergemakkelijken en verder stimuleren.[126] MaaS zorgt voor een slimme integratie van verplaatsingen over verschillende modaliteiten en daarmee hebben verplaatsingen via MaaS invloed op de

[119] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsteller en bevolkingssamenstelling*, Den Haag, maart 2021; Ioulia Ossokina en Arne Brouwers, Investeren in infrastructuur. Rol lokale overheden neemt toe, Centraal Planbureau Policy Brief, 2016/06, Den Haag, juni 2016, blz. 6. De toekomstige ouderen zullen meer van de auto gebruik maken dan de ouderen van nu en dat ook langer blijven doen. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de spits mijden. De populariteit van het openbaar vervoer – nog geen twee procent van de verplaatsingen - neemt bij deze groep af. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Frisse kijk op toekomst mobiliteit, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit, Den Haag, 2010; Raad voor Verkeer en Waterstaat, Wie ik ben en waar ik ga. Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit, 2010, Den Haag, blz. 4.

[120] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Hoeveel reisden inwoners van Nederland en hoe?* (website CBS).

[121] Planbureau voor de Leefomgeving, Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Verdieping bij Oefenen met de toekomst. Ruimtelijke Verkenning 2019, Den Haag, 2019, blz. 14.

[122] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam, Den Haag, juni 2019.

[123] Kersten Nabielek, Sanne Boschman, Arjan Harbers, Maarten Piek en Auke Vlonk, Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2012; Vereniging Amsterdamse Binnenstad, Alternatief plan voor de Sluisbuurt. Interview met Sjoerd Soeters, in: *Binnenstad 281*, mei/juni 2017.

[124] Fabian Wegewijs en Thymo Vlot, Komen de reizigers na corona weer terug? in: *OV Magazine*, 12 mei 2020.

[125] CROW, Leidraad Mobiliteit en Duurzame gebiedsontwikkeling, april 2020.

[126] Mobility as a Service (MaaS) draait om het bundelen van data en zoveel mogelijk vervoersaanbod. Data en multimodaliteit staan centraal. Die data worden getoond in apps die de reiziger informatie beiden over alle vervoersmogelijkheden. Bijvoorbeeld de deelfiets, -auto, -scooter, of de trein, tram, of (water)taxi. Maar ook huurconcepten of zelfs de eigen auto of fiets. En vooral ook combinaties van deze vervoersmogelijkheden. Zodat reizen op maat mogelijk is, de reiziger in zijn behoefte wordt voorzien en op die manier zo snel, duurzaam of zorgeloos mogelijk van deur tot deur kan reizen. Nederland loopt met MaaS voorop, de NS-Business Card biedt reeds de functionaliteit van MaaS en met het OV-chipkaartsysteem heeft Nederland een goede uitgangssituatie. Op steeds meer kruispunten komen slimme verkeerslichten die van ver 'zien' welke weggebruikers de verkeerslichten naderen. Via een internetverbinding geven de slimme verkeerslichten aan hoe het lang duurt tot het verkeerslicht op rood of groen springt. Bij meerdere slimme verkeerslichten in een gebied kan de weggebruiker via een app of navigatiesysteem groentijdverlenging krijgen. Fietsers kunnen herkend worden en kunnen langer een groen licht krijgen. De verkeerslichten kunnen prioriteit geven aan nood- en hulpdiensten, zodat deze niet meer door rood hoeven te rijden. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, MaaS-pilots. Optimaliseren van het mobiliteitssysteem, Den Haag, mei 2019.

verplaatsingen via S, T, O en P. De privéauto (**P**) geldt als sluitstuk in het STOMP-mobiliteitsprincipe. Al deze facetten komen samen in duurzame gebiedsontwikkeling en in de Omgevingsvisie. In duurzame gebiedsontwikkeling ontstaat synergie tussen functies (wonen, werken, recreëren), ruimte, mobiliteit en de energietransitie. En worden verbeteringen gerealiseerd in leefbaarheid, luchtkwaliteit, gezondheid en veiligheid.[127] Voor de politiek is de vraag of men afstand wil en kan nemen van het 'het recht van de sterkste'.[128]

Is de coronacrisis een trendbreuk?

De vraag is wat de effecten zullen zijn van de coronacrisis op middellange termijn. Veel studenten, kenniswerkers en arbeidsmigranten keerden in 2020 terug naar hun thuisland: is hier sprake van tijdelijk of blijvend minder druk op de woningmarkt? Cijfers van makelaars laten zien dat de vraag naar woningen het laatste jaar is veranderd.[129] De vraag is toegenomen naar ruimere woningen, met voldoende buitenruimte, en die mag verder weg gelegen zijn van de werkplek (in de Randstad). Onderzoek van de TU Delft geeft aan dat door corona de woonwensen van 20 procent van de mensen structureel zijn veranderd. Zij willen meer ruimte om de woning en ze willen een extra kamer om thuis te kunnen werken. "Dit kan niet in microwoningen in de stad".[130]

Door corona zijn we ons meer bewust geworden van het belang én de kwetsbaarheid van ons mobiliteitssysteem, inclusief het op orde hebben van de digitale mobiliteit. Sinds de pandemie is de versmelting van de woon- en werksituatie duidelijk zichtbaar. We werken veel meer thuis, veel gaat online en we hebben geleerd dat afstandsonderwijs, afgewisseld met fysieke aanwezigheid, mogelijk is en dat samenkomsten van teams niet altijd fysiek hoeven te zijn. De effecten op mobiliteit zijn dat wij veel minder woon-werk kilometers zijn gaan maken, dat de ochtend- en avondspits – voor even – waren opgelost, dat het aantal passagiers in het openbaar vervoer flink is gedaald en dat we meer gebruik maken van elektrische deelscooters op ritbasis. Naar het antwoord op de vraag welke veranderingen in de keuze voor de woonplaats, op de woningmarkt, in het recreëren en het mobiliteitsgedrag blijvend zijn, is het vooralsnog gissen.

Trends en ontwikkelingen in mobiliteit en bereikbaarheid in Nijmegen

Aanzienlijke investeringen in bereikbaarheid van de stad

Het afgelopen decennium heeft Nijmegen fors geïnvesteerd in alle vervoersmodaliteiten om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren. Er zijn een groot aantal grote infrastructurele projecten gerealiseerd, zoals de nieuwe Stadsbrug en de snelfietspaden in de stad. Ook is geïnvesteerd in de aanleg van fietsstraten en vrij liggende fietspaden langs de drukke wegen, goede oversteekplaatsen bij drukke verkeersaders, slimme verkeerlichten, toegankelijke bushaltes, nieuwe duurzame bushokjes, verkeersveiligheid en gedragsverandering.[131]

Toch staan slechte verkeersdoorstroming en verkeersdrukte bovenaan in ranglijst stadsproblemen

De bereikbaarheid van banen en voorzieningen is een belangrijk aspect van woonaantrekkelijkheid. Voor de opening van de Oversteek werd de slechte verkeerdoorstroming door 16 procent van de Nijmegenaren als één van de belangrijkste stadsproblemen genoemd en lag het rapportcijfer van bewoners voor de bereikbaarheid van de stad met de auto op 5,9. Ondanks de groei van de stad met 11.000 inwoners tussen 2011 en 2019 vinden inwoners en bezoekers van het stadscentrum dat de bereikbaarheid van Nijmegen is verbeterd. Een dat geld voor alle vervoerswijzen. Aan de Nijmegenaren is in 2019 weer gevraagd wat de belangrijkste problemen in de stad zijn, waaraan de gemeente wat zou moeten doen. Na de opening van de Oversteek in 2013 daalde de slechte verkeerdoorstroming in de ranglijst van belangrijkste stadsproblemen in 2015 naar de vierde plaats. In 2019 staat dit knelpunt weer bovenaan (door 10 procent genoemd). Hierbij aansluitend is het rapportcijfer van bewoners voor

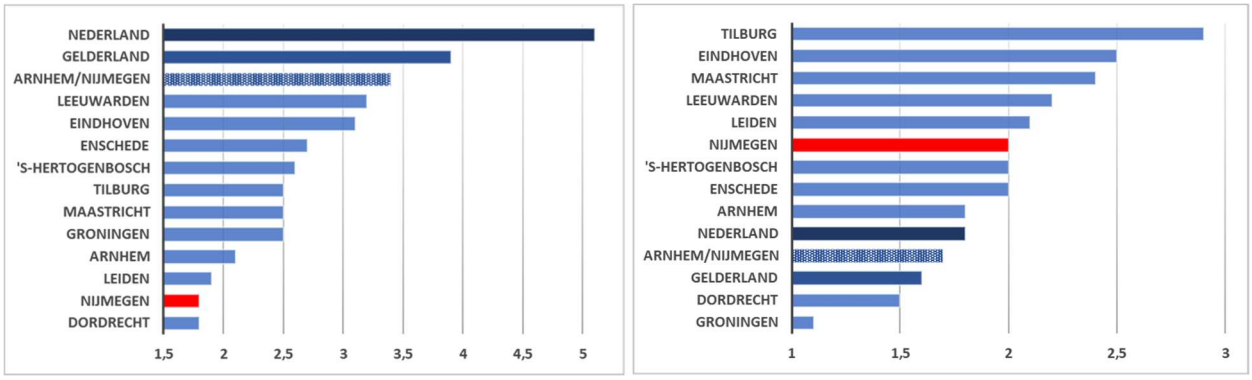
[127] Planbureau voor de Leefomgeving, Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijk keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag, 2021.
[128] Thalia Verkade en Marco te Brömmelstroet, Het recht van de snelste. Hoe ons verkeer steeds asocialer werd, s.l., mei 2020.
[129] Marktinformatie Koopwoningen, kwartaalberichten van de NVM
[130] Wim Derksen, Er moet echt heel veel worden gebouwd. *Gesprek met Peter Boelhouwer,* 17 oktober 2021.
[131] Gemeente Nijmegen, Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040, Nijmegen, juni 2020, blz. 43.

de bereikbaarheid van de stad met de auto gedaald van 6,9 in 2017 naar 6,5 in 2019 (was 5,9 in 2011). De dalende tevredenheid in bereikbaarheid wordt mede verklaard door de start van de renovatie van de Waalburg in 2019, waardoor er maar één rijstrook beschikbaar was om de stad in en uit te gaan.[132] Omdat er voor zowel Nijmegen-Noord als voor de bestaande stad veel woningbouwplannen bestaan, zal de verkeerdrukte een belangrijk item blijven voor de inwoners.

Goede bereikbaarheid openbaar vervoer en gemiddelde afstand tot hoofdverkeersweg

De bereikbaarheid in Nijmegen wordt gekenmerkt door gemiddeld een zeer korte afstand tot een treinstation en een gemiddelde afstand tot de hoofdverkeerswegen (grafiek 3.21). Van alle verplaatsingen van en naar Nijmegen vindt 17 procent plaats met het openbaar vervoer (13 procent trein en 4 procent bus).[133] Het percentage van de in Nijmegen werkende Nijmegenaren dat met het openbaar vervoer naar het werk gaat, is niet hoog en vrij stabiel (3 procent in 2019). Het percentage Nijmegenaren dat met het openbaar vervoer naar de binnenstad gaat, is hoger en ook tamelijk stabiel (21 procent). Een ruime meerderheid van de Nijmegenaren is tevreden over het openbaar vervoer in de buurt (76 procent tevreden, 7 procent ontevreden). In Nijmegen-Noord is de tevredenheid gedaald en in Lindenholt is de tevredenheid lager dan gemiddeld.[134]

Grafiek 3.21 Afstand tot treinstation in kilometers in 2019 (links) en afstand tot oprit hoofdverkeersweg in kilometers in 2020 (rechts) in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, provincie en Nederland



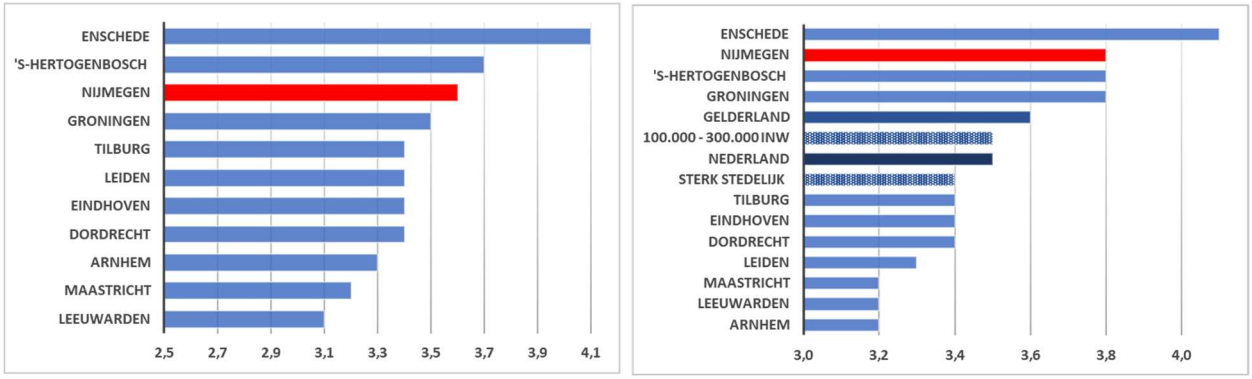
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Nijmegen scoort hoog als fietsstad

Vóór 2013 groeide het aandeel Nijmegenaren dat binnen de stad op de fiets naar hun werk ging, terwijl het autogebruik afnam. Tussen 2013 en 2019 zijn er weinig verschuivingen in de vervoerswijze en blijft de fiets het belangrijkste vervoermiddel (65 procent). Dit geldt vooral voor de verplaatsingen *binnen* Nijmegen. Van alle verplaatsingen van en naar Nijmegen is de auto het belangrijkste vervoermiddel. Ruim één op de tien verplaatsingen van en naar Nijmegen vindt plaats met de fiets.[135]
Zelfs als er geen belangrijke verschuivingen meer zijn in de keuze voor de fiets, vertalen de aanzienlijke investeringen in de kwaliteit van fietspaden in Nijmegen zich in een relatief hoge totaalscore als fietsstad en relatief hoge scores op de deelindicatoren ‘beleving van fietsers’ (grafiek 3.22) en de kwaliteit van het fietsnetwerk’. Waarbij de score op de deelindicator ‘omrijdfactor’ aan de lage kant is (grafiek B-16).

[132] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Waardering bewoners voor buurt en stad; gemeente Nijmegen, Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040, Nijmegen, juni 2020, blz. 43.
[133] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Vervoerswijzen en duurzame mobiliteit.
[134] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Duurzame mobiliteit.
[135] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Vervoerswijzen en duurzame mobiliteit.

Grafiek 3.22 Totaalscore als fietsstad (links) en beleving van fietsers (rechts) in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: waarstaatjegemeente.nl. Score: 1 = zeer slecht en 5 = uitstekend. Beleving van fietsers: hoe ervaren fietsers het om in deze gemeente te fietsen? Is het stressvol of ontspannen om hier te fietsen?

Op weg naar duurzame mobiliteit

Nijmegen zet diverse stappen om de duurzame mobiliteit te stimuleren. Onder andere door het STOP-principe en het bevorderen van bewegen, wandelen, fietsen en spelen als uitgangspunt te nemen in alle gebiedsontwikkelingen. Dit draagt bij aan schonere lucht en maakt het mogelijk om de WHO-normen te gaan halen. De luchtkwaliteit staat in Nijmegen vooral onder druk rond de grotere stadswegen en langs de rivier De Waal. Op de rivier worden de grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide overschreden, op de grotere stadswegen is dat (nog) niet het geval. Nijmegen zet stappen door emissieloos vervoer, deelmobiliteit en emissieloze distributie te stimuleren met het uitbreiden van de laadpaleninfrastructuur en tien eHUBS waar inwoners diverse vormen van elektrisch vervoer kunnen huren. Deelmobiliteit wordt bevorderd zodat in plaats van benzine- en dieselauto's in de toekomst geen elektrische auto's opstoppingen veroorzaken en de schaarse (parkeer)ruimte innemen. In 2025 wordt een zero-emissiezone ingesteld voor stadslogistiek in het stadscentrum. Opmerkelijk is dat de toename van schone personenauto's (hybride, plug-in-hybride, elektrisch, aardgas) stagneert. Terwijl de toename van schone personenauto's in vergelijkbare gemeenten (Arnhem, Enschede, Leiden, Maastricht) blijft toenemen.[136]

3.8 Trends en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid

Landelijke duurzaamheidstrends en ontwikkelingen

Decentrale overheden belangrijke rol bij uitvoering Klimaatakkoord

In het VN-klimaatakkoord zijn internationale afspraken gemaakt om de opwarming van de aarde en alle gevolgen die dat heeft, te keren. De internationale afspraken zijn in Nederland vertaald in het Klimaatakkoord.[137] Het akkoord is een veelomvattend plan dat een groot aantal afspraken bevat die de basis vormen voor één van de meest ingrijpende transities in de Nederlandse geschiedenis. Voor een groot deel van de uitvoering staan decentrale overheden aan de lat.[138] Tussen de vijf duurzaamheidtrends én opgaven (klimaatadaptatie, schone

[136] Gemeente Nijmegen, Nijmegen goed op weg. Ambitiedocument mobiliteit 2019-2030. Bouwsteen voor de omgevingsvisie, s.a., blz. 24, 30 - 37; Ruimte voor Lopen magazine (editie 1); Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Milieu en leefomgeving,* blz. 4 en 5; Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Vervoerswijze en duurzame mobiliteit.

[137] Rijksoverheid, Klimaatwet, 's-Gravenhage, 2 juli 2019; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Klimaatplan 2021-2030, Den Haag, april 2020; Rijksoverheid, Klimaatakkoord, juni 2019; Rijksoverheid, Nederland circulair in 2050, Den Haag, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nationale Klimaatadaptatie Strategie 2016 (NAS), december 2016; Programmateam NAS, Nationaal perspectief klimaatadaptatie. Groeiende opgave in een snel veranderende omgeving, Den Haag, februari 2020; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Realisatieplan Visie LNV Op weg met een nieuw perspectief, Den Haag, juni 2019.

[138] Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord, Den Haag, januari 2021, blz. 7.

lucht, energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en voedseltransitie) bestaan vele wisselwerkingen en samenhangen.[139]

Klimaatveranderingen gaan door, zelfs bij aanzienlijke reducties van de uitstoot

Zelfs als nu fors op de rem wordt getrapt bij de uitstoot van broeikasgassen valt aan klimaatverandering niet te ontkomen. De opwarming van de aarde gaat door, de zeespiegel blijft stijgen en neerslagpatronen veranderen. Dit betekent dat de wereld en Nederland zich zal moeten aanpassen aan de verwachte veranderingen. De belangrijkste klimaatrisico's voor Nederland zijn de gevolgen van temperatuurstijging[140], hitte, droogte, piekbuien, zeespiegelstijging, het verlies aan biodiversiteit en de verspreiding van ziekten en plagen. Daarmee heeft klimaatverandering effecten op vrijwel alle geledingen van de samenleving en brengt onder andere opgaven met zich mee voor de waterveiligheid, de zoetwatervoorziening, de gezondheid, het stedelijk gebied, de vitale infrastructuur (elektriciteit, ICT, transport), de landbouw, de industrie, het toerisme en de natuur. Vanwege de ligging, de kenmerken van de economie, de bodemkenmerken, de landschapstypologie, de inrichting van het stedelijk gebied e.d. is de opgave voor elke gemeente en elke regio uniek en moet elke gemeente en elke regio – met de vele lokale, regionale en nationale actoren – tot een eigen klimaatadaptatiebeleid komen.

De organisatie van het klimaatadaptatiebeleid is daarbij complex. Er zijn heel veel partijen bij betrokken. Daarbij komt dat veel kennis nog niet beschikbaar is. Er is nog veel onzeker over hoe het klimaat zich zal ontwikkelen, over de relevante sociaaleconomische ontwikkelingen in brede zin en over de uiteindelijke effecten van het klimaatadaptatiebeleid. Wij staan nog maar het begin om met een goed georganiseerde stroom informatie alle partijen de inzichten te verschaffen over de klimaatrisico's, de gevolgen van de klimaatverandering en de effecten van het klimaatadaptatiebeleid. Zodat vragen beantwoord kunnen worden als: welk beleid is er nodig, is het beleid en zijn de maatregelen effectief, komen de gestelde doelen binnen bereik, waar en hoe moet er worden bijgestuurd?[141]

Een ambitieus klimaatbeleid kent het hoogste rendement, de kosten van nu zijn een schijntje ten opzichte van de schade later bij niets of te weinig doen

In algemene zin tonen verschillende onderzoeken aan dat een ambitieus klimaatbeleid en een beleid dat niet lang wordt uitgesteld het hoogste rendement heeft.[142] De gemeenten en waterschappen doen al veel om wateroverlasten tegen te gaan. Het is een *no-regret* mogelijkheid om hierin door en verder te gaan met waterbergingen, meer groen in de stad, groene daken, wadi's, steenbreuk, et cetera. Dit komt ook de leefbaarheid ten goede. Met lokale uitvoeringsprogramma's kunnen de meest kosteneffectieve maatregelen worden gekozen. Soms is een schot voor een woning voldoende om waterschade te voorkomen of kan het

---

[139] Het produceren en gebruiken van grondstoffen is voor 45 procent verantwoordelijk voor de emissies. Circa 40 procent van de mondiale CO_2-uitstoot in de staal-, aluminium-, plastic- en cementindustrie kan gereduceerd worden door het toepassen van circulaire strategieën. Rijksoverheid, Naar economie zonder afval, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 18 en 22. De gehele CO_2-uitstoot als gevolg van Nederlandse consumptie is voor ongeveer 13 procent gerelateerd aan voedsel. Rijksoverheid, Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) pleit in De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio (maart 2019) er voor om de vier duurzaamheidstransities (klimaatadaptatie, energietransitie, transitie naar een circulaire economie en voedseltransitie) regionaal veel beter met elkaar te verbinden.

[140] Nederland warmt tweemaal sneller op dan de gemiddelde temperatuur in de hele wereld.

[141] Willem Ligtvoet e.a., Navigeren naar een klimaatbestendig Nederland. Drie varianten om de uitvoering van het klimaatadaptatiebeleid op kortere en langere termijn te sturen en te monitoren, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, juni 2021, blz. 11, 12, 17 en 18.

[142] Nicole Glanemaan, Sven N. Willner & Anders Levermann, Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test, in: *Nature Communications*, jrg. 11, nr. 110, januari 2020; Rolf Schuttenhelm, Niets aan milieu doen veel duurder dan investeren in klimaatbeleid, in: NU.nl, 1 oktober 2019; Rolf Schuttenhelm,, Opwarming dreigt onbetaalbare kostenpost te worden voor arme landen, in: NU.nl, 14 januari 2021. Met een royale bandbreedte en met de nodige onzekerheden worden in ander onderzoek de kosten van niets-doen geraamd worden. Tot 2050 is geraamd dat de economische schade van klimaatverandering kan liggen tussen 49 en 124 miljard euro; waarvan 5,3 tot 40 miljard bestaat uit schade aan funderingen. De schade door bodemdaling in het landelijk gebied is tot 2050 geraamd op 21 miljard euro. Rijksoverheid, Klaar voor klimaatverandering, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 19-22. Zie voor de toenemende financiële risico's die klimaatverandering met zich meebrengt ook: Mark Beunderman, Het klimaatrisico: oranje lucht, vuile rook en miljarden dollars schade, in: *NRC*, 19 september 2020, blz. E2. Het niet-circulair winnen en produceren van materialen en grondstoffen zorgt voor een milieuschade van 31 miljard euro (4,5 procent van het bbp). Rijksoverheid, Naar een economie zonder afval, Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, blz. 6 en 9. Er zijn ook belangrijke niet-monetaire kosten en baten. Bij hetzelfde primaire grondstofgebruik kan bijvoorbeeld een circulaire economie met 80 procent hergebruik ongeveer vijf keer zo groot zijn als de huidige, lineaire economie. Verder zijn er baten – of niet-gemaakte kosten – vanwege gezondheidswinst, nieuwe banen, kortere ketens, versterking van de lokale economie en geringere afhankelijkheid van het buitenland.

voldoende zijn om bruggen nat te houden tijdens een warme periode.[143] De gemeenten en regio's kunnen de leerervaringen van de City Deal Klimaatadaptatie gebruiken. De Roadmap Klimaatrobuuste gebiedsontwikkeling helpt om veel meer aandacht te besteden aan het verminderen van hittestress, de vitale infrastructuur, gezondheid, het buitengebied en vooral om systematisch in beleidsagenda's, ontwikkelingsprojecten, gebiedsontwikkelingen en reguliere onderhouds- en beheersprogramma's aandacht te besteden aan maatregelen die de gevolgen van klimaatverandering verminderen. Zo kan de 100 miljard euro die de komende jaren geïnvesteerd gaat worden in de ruimtelijke inrichting van Nederland (ongeveer 50 miljard euro in woningen en ongeveer 45 miljard euro in de bereikbaarheid van grote steden) beter benut worden om tegelijkertijd méér stappen te zetten in de richting van klimaatadaptatie, circulaire economie en energietransitie.[144]

Gemeenten belangrijke rol in de energietransitie in de gebouwde omgeving

De internationale en nationale afspraken zijn dat Nederland de hoeveelheid CO_2 in 2030 met 55 procent zal reduceren ten opzichte van 1990 en in 2050 (netto)klimaatneutraliteit bereikt zal hebben. Elke sector (gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, industrie, energie, afval en water en landbouw, bosbouw en visserij) moet hierin een bijdrage leveren. De gemeenten hebben een belangrijke rol in de energietransitie in de Gebouwde Omgeving. De Gebouwde Omgeving is goed voor circa 40 procent van het totale energieverbruik in Nederland. In de Gebouwde Omgeving wordt vooral aardgas verbruikt (direct voor verwarming en indirect voor elektriciteitsopwekking). Met het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) wordt ingezet op de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving en met de Regionale Energiestrategieën (RES) op de verduurzaming van de elektriciteitsproductie. In de Regionale Energie Strategieën werken de gemeenten samen met vele partijen in dertig regio's in het land. Hiermee is de RES ook een praktijkproef voor de decentrale overheden om samen te werken als één overheid. Toch zijn nog aanzienlijke verbeteringen noodzakelijk in de opgavegerichte samenwerking aan de energietransitie. De ervaring leert dat in deze opgavegerichte samenwerking in vele regio's de volgende verbeteringen mogelijk zijn: er is nog te weinig sprake van een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving, vooral de kleinere gemeenten hebben beperkte capaciteit, kennis en kunde om hun regierol goed in te kunnen vullen en het financiële instrumentarium is te gering om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen.[145]

In de pilots en proefwijken Aardgasvrije Wijken blijkt dat het moeilijk is om te leren en om op te schalen. Bij de eerste veertien wijken zijn de volgende structurele problemen duidelijk geworden: vertragend werkende wetgeving, gebrek aan kennis en tijd bij gemeenten en bewoners, en onvoldoende financiële middelen bij gemeenten. Het organiseren van de participatie en het vergroten van het kennisniveau van huurders en woningeigenaren zodat zij effectief mee kunnen praten en denken kost tijd. Omdat bovendien woningen in grote mate van elkaar verschillen, evenals de mogelijkheden en bereidheid van bewoners om aan de verduurzaming van hun huizen mee te doen, is de energietransitie op wijkniveau maatwerk en zijn de ervaringen lastig elders toe te passen en op te schalen. Verder ontbreekt landelijk beleid over hoe kosten en (financiële) risico's verdeeld moeten worden over deelnemende partijen (gemeenten, bewoners en energieleveranciers). Daarmee lijkt elke gemeente en elke wijk het wiel te moeten uitvinden. Dit vermindert de leer- en opschalingsmogelijkheden, vergroot de benodigde investeringen en daarmee komen gemeenten geld tekort om de verduurzamingprojecten af te ronden.[146] Maar zelfs als de extra financiële middelen beschikbaar komen, dan is het knelpunt van de

[143] De totale kosten om Nederlandse steden te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering bedragen 42 tot 83 miljard euro. De verwachte schade als gevolg van extreme weersomstandigheden (schade als gevolg van wateroverlast in woningen, straten en sporen, de toename van ziekenhuisopnames, sterfgevallen door hittestress, schade aan houten paalfunderingen en wegen door droogte, afname van de arbeidsproductiviteit) bedraagt, als we niets doen, op termijn 36 tot 62 miljard Euro. Niet in alle gevallen zijn individuele maatregelen kosteneffectief. Elwin Leusink, Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland, SWECO, De Bilt, 2018

[144] Bij de 110 miljard euro ruimtelijke investeringen zijn de investeringen in het kader van het Nationaal Groeifonds en de EU-middelen nog niet meegerekend. Rijksoverheid, Naar een economie zonder afval, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

[145] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, Den Haag, 8 april 2020, blz. 5, 28-31; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!, Den Haag, 10 september 2020.

[146] Algemene Rekenkamer, Aardgasvrije wijken: te hoge verwachtingen gewekt, Nieuwsbericht, Den Haag, 20 mei 2020; Erik van der Walle, Rekenkamer fileert eerste aanpak aardgasvrije wijken, in: *NRC,* 23 mei 2019, blz. E9; Jurre van den Berg, Na twee jaar experimenteren in 'aardgasvrije wijken' zijn slechts 206 huizen van het gas af, in: *de Volkskrant*, 18 januari 2021. Sam de Voogt, Rijk, help bij verduurzamen woning, in: *NRC*, 18 februari 2021;

tekortschietende capaciteit, en soms ook kennis, bij installateurs, aannemers, adviseurs en gemeenten nog niet een-twee-drie opgelost. [147]

Heldere doelen ten behoeve van de transitie naar een circulaire economie, maar alleen nog maar de eerste voorzichtige stappen gezet en aan de vooravond van de ontwikkeling van geheel nieuwe circulaire producten en diensten

In Nederland zijn de internationale afspraken vertaald in de nationale opgave om vóór 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Met als tussendoelstelling om in 2030 vijftig procent minder gebruik te maken van minerale, fossiele en metalen primaire grondstoffen. Verschillende grondstoffentrends gaan 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.

Er zijn derhalve nog vele betekenisvolle extra stappen nodig om te komen tot een versnelde overgang naar een volwaardige circulaire economie. Naast de bestaande circulaire activiteiten (afvalinzameling, reparatie van fietsen en auto's of de verkoop via Marktplaats) zijn er nog weinig geheel nieuwe circulaire initiatieven. Innovatieve ontwerpen zoals een Fairphone, speelgoed van rietsuikerresten, vloerkleden van gerecycled polyester, een fietspad van gerecycled plastic gemaakt met innovatieve technologie, et cetera. Of innovatieve businessmodellen zoals deelplatformen of abonnementen op een fiets, wasmachine of verlichting. Sommige circulaire activiteiten zijn gekoppeld aan andere doelen, zoals de klimaat- of woningbouwopgave of een sociaal doel. Zo zijn er kleine verplaatsbare modulaire woningen, die ook leiden tot minder CO_2-uitstoot, en zetten kringloopwinkels en de Verspillingsfabriek ook in op werk voor sociaal kwetsbare groepen. Het begin is er – ook met het gaan monitoren van circulaire activiteiten en stromen door het Planbureau voor de Leefomgeving – maar er is veel meer nodig dan het huidige aantal van circa 1.500 nieuwe circulaire initiatieven om het doel 'Nederland circulair in 2050' te halen.[148]

Trends en ontwikkelingen m.b.t. duurzaamheid in Nijmegen

Warmteoverlast, geluidsoverlast en luchtkwaliteit belangrijke vraagstukken

Nijmegen streeft naar klimaatbestendigheid in 2035. Om de consequenties van heftige regenval, droogte en hittestress het hoofd te bieden moet er meer ruimte komen voor waterberging, moet de stad vergroenen en moet het aantrekkelijker zijn om gebruik te maken van loop- en fietsroutes. De norm die Nijmegen hanteert, is dat iedere inwoner ten minste 0,5 ha groen moet hebben binnen een straal van 300 meter van zijn of haar huis.[149]

Gekeken naar de totale ziektelast is, ná roken en ná de combinatie van slecht eten en weinig bewegen, een slechte luchtkwaliteit het derde grote gezondheidsrisico in Nederland. Hierbij gaat het onder andere om fijnstof, ultrafijnstof, stikstof, roet, PAK's. Omdat vrijwel de hele bevolking wordt blootgesteld aan luchtverontreiniging, kunnen de gezondheidseffecten op populatieniveau aanzienlijk zijn. Kinderen, ouderen , hart- en vaatpatiënten en astmapatiënten behoren tot de zogeheten hoog-risicogroepen. Nederlandse bronnen van luchtverontreiniging zorgen ervoor dat de Nederlander gemiddeld negen maanden korter leeft. Daarnaast heeft slechte lucht een negatieve invloed op milieu en natuur. Daarom legt Nijmegen veel nadruk op het verbeteren van de luchtkwaliteit in de stad. Hiertoe heeft Nijmegen in 2019 het landelijke Schone Lucht Akkoord ondertekend. Het akkoord beoogt

---

Marloes Dignum, e.a., Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord, Den Haag, januari 2021. Voor mensen die weigeren mee te doen met 'van-het-gas-af' blijft een apart gasnet nodig.

[147] De uitvoeringskosten voor het verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit, het zero emissie inkopen van grond-, weg- en waterwerken, zero-emissie maken van het busvervoer en de uitrol van de laadinfrastructuur lopen via het Rijk en worden via de trap-op-trap-af systematiek bekostigd aan gemeenten of hiervoor zijn al (deels) bekostigingsafspraken gemaakt. Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord, Den Haag, januari 2021, blz. 7 en 31. Stedennetwerk G40, Steden maken het verschil!. Strategische agenda 2019-2022, s.l. s.a., blz. 8 en 9.

[148] Planbureau voor de Leefomgeving, Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021, Den Haag, 2021; Planbureau voor de Leefomgeving, Circulaire economie in kaart, Den Haag, 2019.

[149] Gemeente Nijmegen, *Uitvoeringsagenda Duurzaamheid,* Nijmegen, september 2019, blz. 8.

om in 2030 een gezondheidswinst van 50 procent ten opzichte van 2016 te realiseren. Om de beoogde gezondheidswinst te bereiken, werken de ondertekenaars van het akkoord toe naar de advieswaarden luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). In 2020 is in Nijmegen het uitvoeringsprogramma *Op weg naar een gezonde luchtkwaliteit 2020-2030* vastgesteld. Deze periode sluit aan bij de looptijd van het landelijke Schone Lucht Akkoord. Nijmegen ziet dat verdere verbetering van de luchtkwaliteit in Nijmegen noodzakelijk is om te voldoen aan WHO-advieswaarden en te zorgen voor een betere gezondheid. Met 29 maatregelen uit het uitvoeringsprogramma werkt Nijmegen toe naar deze ambitie; onder andere de instelling van zero emissiezones voor stadslogistiek, schone scheepvaart projecten zoals walstroom en het ontmoedigen van houtstook.[150] Waarschijnlijk moet het uitvoeringsprogramma aangescherpt worden op grond van de nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit van de WHO in september 2021.

Nijmeegse tuinen zijn vergeleken met andere steden in grote mate verhard. In 2018 bedroeg het oppervlak steen gemiddeld genomen 67 procent van de totale tuin, tegenover 54 procent gemiddeld voor de vergelijkbare kennissteden. Betegelde tuinen worden in verband gebracht met toename van zomerse hitte in de stad, wateroverlast in straten en huizen en verslechtering van luchtkwaliteit en overlevingsmogelijkheden voor kleine dieren. De ambitie van de Operatie Steenbreek is dat voor- en achtertuinen van bewoners minimaal 60 procent groen zijn.

In 2019 geeft 68 procent van de Nijmegenaren aan tevreden te zijn over het groen in de woonbuurt, 9 procent vindt dat er te weinig groen is en 9 procent is ontevreden over het groenonderhoud in de buurt. Deze percentages zijn vrij stabiel. Het percentage dat tevreden is over het groenonderhoud in de buurt is in Nijmegen wat hoger (76 procent) dan gemiddeld in de vergelijkbare kennissteden (71 procent). In Nijmegen-Oud-West is het aantal inwoners dat tevreden is over het groen in de buurt al jarenlang lager (52 procent in 2019). Negentien procent van de inwoners in Nijmegen-Oud-West vindt dat er te weinig groen in de buurt is, gevolgd door Nijmegen-Centrum (15 procent) en Nijmegen-Noord (14 procent). Nijmegen-Oud-West staat ook bovenaan voor het aandeel inwoners dat ontevreden is over het groenonderhoud in de buurt (14 procent). Bezoekers van het stadscentrum waarderen het groen in de binnenstad in 2020 met een 6,3. Tegelijkertijd vinden de bezoekers dat een belangrijke prioriteit voor Nijmegen is om te zorgen voor ‘meer groen’ in de binnenstad.

In dichtbebouwde buurten met weinig groen worden beduidend hogere temperaturen gemeten dan in het omliggende landelijke gebied. In 2017 gaf 19 procent van de Nijmegenaren aan regelmatig of vaak warmte-overlast in de woning te ondervinden. Deze overlast komt het meest voor in Nijmegen-Centrum en het minst in Nijmegen-Noord. Personen in bovenwoningen, en in wat mindere mate ook bewoners in flats met minimaal vijf woonlagen, geven meer dan gemiddeld aan dat ze frequent warmte-overlast in de woning ondervinden. De mate waarin warmte-overlast ervaren wordt, hangt onder meer samen met de mate waarin de openbare ruimte en het private gebied verhard zijn. In Nijmegen-Centrum is het percentage oppervlak dat verhard of bebouwd is het grootst, in Nijmegen-Noord is dat nog relatief laag.
In 2019 geeft 16 procent van de huishoudens aan vaak geluidsoverlast in de buurt te ervaren en 4 procent vaak stankoverlast. Nijmegen heeft voor grote gebieden een maximumsnelheid van 30 km/uur ingesteld waardoor de geluidsoverlast van het gemotoriseerd verkeer lager wordt. Met diverse maatregelen wordt sinds 2016 geprobeerd om de hoeveelheid roet in de lucht met 40 procent te reduceren in 2022 ten opzichte van 2014.[151]

Dalend elektra-verbruik per woning, maar nog geen afnemend gasverbruik per woning

Het gemiddelde elektriciteitsverbruik per Nijmeegse woning daalde in de periode 2010 tot 2018 met 18 procent. Het elektriciteitsverbruik per woning ligt in Nijmegen lager (2.390 kWh) dan gemiddeld in de vergelijkbare kennissteden (2.530 kWh per woning). Het gemiddeld gasverbruik per woning, gecorrigeerd voor de buitentemperatuur, daalde in de periode 2010 tot 2015 met 17 procent. Daarna bleef het tot en met 2018 vrij stabiel: circa 1.200 m^3 per woning. Dat is iets hoger dan het gemiddelde voor de vergelijkbare kennissteden

[150] Gemeente Nijmegen, Koersdocument 2022; gemeente Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040, Nijmegen, juni 2020, blz. 58; gemeente Nijmegen, Op weg naar een schone luchtkwaliteit. Uitvoeringsprogramma 2020-2030 (pdf), Nijmegen, 2020.

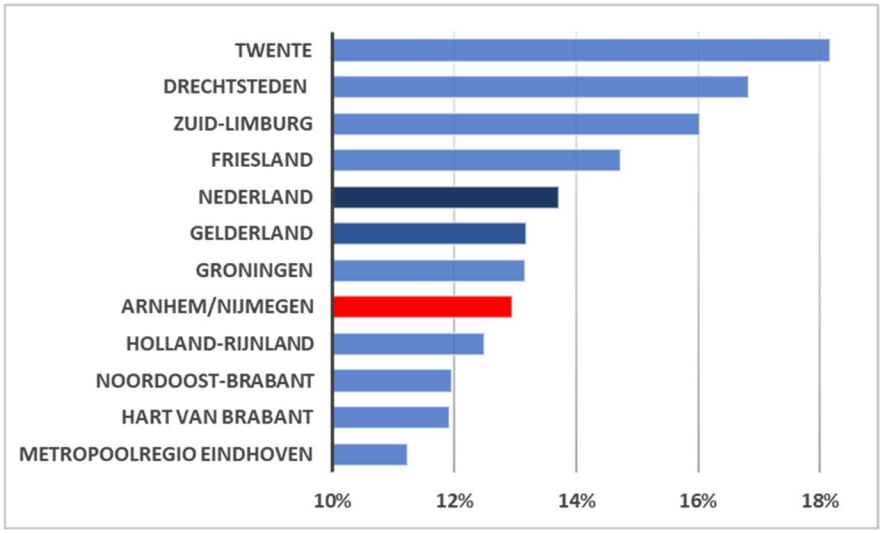
[151] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Leefmilieu; Gemeente Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040, Nijmegen, juni 2020, blz. 29 en 30.

(1.160 m^3 per woning). De vergelijking wordt vertekend door verschillen in het aandeel huishoudens dat niet op gas, maar op stadsverwarming is aangesloten is. Zo is het gemiddeld gasverbruik voor woningen het laagst in Tilburg en Leiden, waar relatief veel huishoudens op stadsverwarming aangesloten zijn (27 procent in Tilburg en 17 procent in Leiden, versus ruim 7 procent in Nijmegen). Voor de energetische kwaliteit van de woningen scoort Nijmegen wat gunstiger dan de vergelijkbare kennissteden. In Nijmegen heeft 28 procent van de woningen die voorzien zijn van een energielabel minimaal energielabel B (was 20 procent in 2014), versus gemiddeld 26 procent voor de benchmarksteden. De energielabels C, D en E vormen in Nijmegen en de andere kennissteden de grootste categorie.

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.[152]

In het Klimaatakkoord hebben de gemeenten een belangrijke rol gekregen op de CO_2-uitstoot in de gebouwde omgeving en van de woningen en overige gebouwen terug te dringen. Als breder gekeken wordt naar de opgaven waar de gemeenten voor staan dan enkel en alleen de woningen en gebouwen binnen de gemeentegrenzen dan neemt in alle RES-regio's van de benchmarkgemeenten de CO_2-uitstoot van woningen af. Daarbij moet rekening gehouden wordt dat het aantal woningen in sommige RES-regio's meer toeneemt dan in andere RES-regio's. 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.[153] In de RES-regio Arnhem/Nijmegen neemt van 2011 tot 2019 de CO_2-uitstoot van woningen met 13 procent af. In Twente neemt de CO_2-uitstoot van woningen in deze periode met 18,2 procent af en in Metropoolregio Eindhoven 11,2 procent (grafiek 3.23).

Grafiek 3.23 Reductie van de CO_2-uitstoot van woningen van 2011-2019 in procenten per RES-regio van de benchmarksteden



Bron: Klimaatmonitor. De reductie van de CO_2-uitstoot van woningen wordt vergeleken tussen RES-regio's en niet tussen de benchmarkgemeenten. De cijfers per gemeente worden soms door toeval bepaald. Als een regionaal duurzaam afvalverbrandingsbedrijf binnen de gemeentegrenzen van één gemeente staat dan scoort die gemeente hoog (bijvoorbeeld Twence binnen de gemeentegrenzen van Hengelo). Uiteraard wordt de relatieve toename bepaald door het beginniveau in 2011. Als een gemeente in 2011 nog geen warmtenet had en inmiddels wel dan zal de toename groter zijn dan van een gemeente die reeds in 2011 al een warmtenet had.

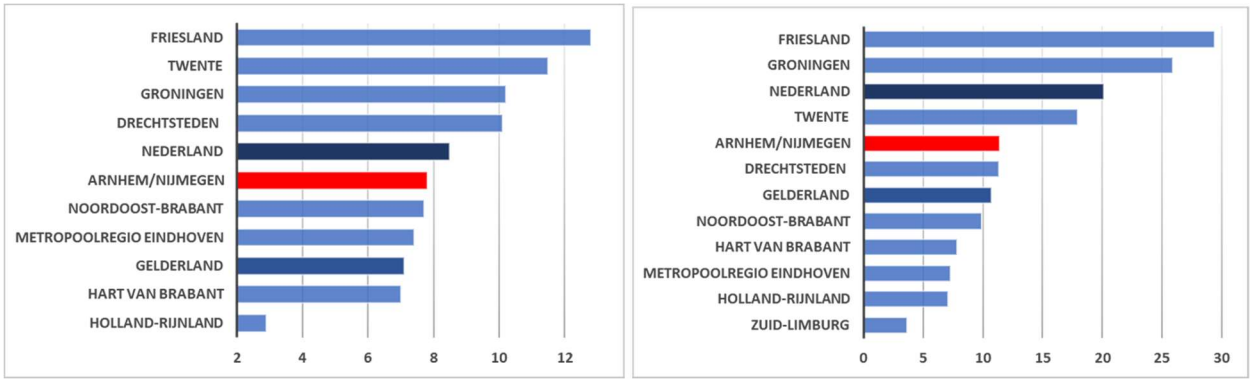
[152] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Energieverbruik en duurzame energie*.
[153] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Energieverbruik*.

Toename duurzame energie, maar percentage hernieuwbare energie nog laag

Van 2014 tot 2019 neemt het percentage hernieuwbare energie totaal in TJ in de regio Arnhem/Nijmegen toe van 6,5 procent in 2014 tot 7,8 procent in 2019. Een toename met 1,3 procentpunt.[154] Veel Nijmegenaren vinden de toepassing van duurzame energie belangrijk. Zonnepanelen, zonneboilers en windmolens worden gezien als zinvolle toepassingsmogelijkheden. Het aantal huishoudens met zonnepanelen op het dak groeit snel. Het aantal woningen met een zonnestroominstallatie is gestegen van ruim 400 in 2011 naar 6.500 in 2018. Een gemiddelde jaarlijkse toename van het aantal zonnestroominstallaties van 49 procent. De gemiddelde jaarlijkse toename is spectaculair, maar toch betreft het nog maar 8 procent van de 81.000 energie-aansluitingen voor kleinverbruikers. De wijken Goffert, Lent en Hees zijn koplopers in zonnestroom. Naar verhouding telt Nijmegen meer zonnestroominstallaties op woningen dan gemiddeld in de vergelijkbare kennissteden. Het opgesteld vermogen van die ruim 6.500 installaties bij elkaar is in vergelijking met deze steden gemiddeld. Het aantal woningen aangesloten op stadsverwarming is in Nijmegen gestegen van circa 2.700 in 2011 naar circa 5.900 woningen in 2019 (7,4 procent van alle woningen).[155] Naast de zonnestroom, zijn de vier windturbines langs de A15 goed voor 10 megawatt windvermogen.

Het percentage hernieuwbare energie totaal in de regio Arnhem/Nijmegen ligt in 2019 op 7,8 procent en het percentage hernieuwbare elektriciteit op 11,4 procent (grafiek 3.24). Hieruit blijkt de populariteit van vooral zonne-energie voor de opwekking van hernieuwbare energie in Nijmegen en de regio. Dit blijkt ook uit de berekende hernieuwbare elektriciteit en warmte per inwoner (grafiek B-17). Volgens de Stads- en Wijkmonitor 2020 ligt in Nijmegen het aandeel lokaal opgewekte hernieuwbare elektriciteit in het totale stedelijke verbruik in 2018 op 5 procent.

Grafiek 3.24 Percentage hernieuwbare energie totaal in 2019 (links) en het percentrage hernieuwbare elektriciteit in 2019 (rechts) in de RES-regio's van de benchmarksteden



Bron: Klimaatmonitor. Door het percentage hernieuwbare energie en hernieuwbare warmte tussen RES-regio's te vergelijken en niet tussen individuele gemeenten is er geen invloed van het feit dat de grote energieproducent ARN (warmte, groen gas) warmte levert aan duizenden Nijmeegse woningen in Nijmegen-Noord maar net buiten de gemeentegrens van Nijmegen in Beuningen is gevestigd. Hierdoor scoort Beuningen hoog in hernieuwbare energie en Nijmegen laag.

Met als doel 23 procent hernieuwbare energie in 2023 in de regio Arnhem/Nijmegen moeten er in korte tijd nog belangrijke stappen gezet worden.[156] 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.

De transitie naar een circulaire economie

De regio Arnhem/Nijmegen volgt de nationale en provinciale doelstelling om in 2030 voor 50 procent afvalloos te worden en voor 2050 volledig afvalloos en volledig circulair. De focus ligt op de sectoren maakindustrie, bouw, zorg en de afvalsector. Waarbij de gemeente met haar inkoopbeleid het goede voorbeeld geeft; onder andere wat betreft het circulair aanbesteden in de grond-, weg- en waterbouw. Regionaal wordt intensief samengewerkt om

[154] Klimaatmonitor – Dashboard hernieuwbare energie.

[155] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2020, Energieverbruik en duurzame energie*; Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Energieverbruik en duurzame energie.

[156] Gemeente Nijmegen, *Uitvoeringsagenda Duurzaamheid*, september 2019, blz. 6.

de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Met onder andere de betonketen Arnhem-Nijmegen, de asfaltketen Arnhem-Nijmegen en FSC Nederland wordt gezamenlijk met producenten, productontwikkelaars, bouwers en grondstoffenleveranciers geprobeerd de beschikbaarheid en marktintroductie van circulaire materialen te bespoedigen.[157] Met de visie op de versterking van de regionale samenwerking is de lat inmiddels vele malen hoger gelegd. De regio Arnhem/Nijmegen wil circulaire topregio worden door circulariteit in al haar facetten na te streven: economisch, ruimtelijk, sociaal en cultureel. Daarbij wordt voortgebouwd op de prijs van meest circulaire regio in Nederland in 2018, de prijs van beste circulaire werklocatie voor IndustriePark Kleefse Waar (IPKW) in 2019 en wordt de samenwerking geïntensiveerd met ongeveer vijftig bedrijven in Nijmegen die koploper zijn of willen zijn met nieuwe circulaire producten, diensten en business modellen.[158]

In het kader van de hoofdopgave 'duurzame stad' ligt de focus nog vooral op de hoeveelheid afval en de reductie van de hoeveelheid afval. Terwijl het voor transitie naar een circulaire stad, regio en economie veel meer gaat om de verwaarding van reststromen en nog meer om het op de markt brengen en succesvol zijn met geheel nieuwe producten, diensten en businessmodellen.[159] Wel is het hergebruikpercentage voor huishoudelijk afval in Nijmegen hoog. In 2019 ligt het op 70 procent van het ingezamelde en gebrachte afval (versus gemiddeld 55 procent voor de vergelijkbare kennissteden) en op 72 procent als de nascheiding van niet-gescheiden aangeleverd afval wordt meegerekend. De laatste jaren (2016-2019) is het hergebruikpercentage voor huishoudelijke afval stabiel. Om de landelijke doelstellingen voor 2025 te halen – 90 procent hergebruik en maximaal 30 kilo restafval per inwoner per jaar – heeft Nijmegen nog een belangrijke uitdaging.[160]

3.9 Bestuurlijke trends en ontwikkelingen

Landelijke trends en ontwikkelingen opgaven

Veel taken op het niveau van de lokale overheid zorgen voor lastige afwegingen

De gemeente is in zowel het sociale- en ruimtelijke domein als op het gebied van de energietransitie voor de burger de belangrijkste overheid geworden. De complexiteit van het maken van afwegingen en keuzes blijft groot. Ontwikkelingen zoals de hoge verwachtingen van het zelforganiserend vermogen van de burger, de transities op het gebied van onder andere technologie en duurzaamheid en een toenemende afhankelijkheid van de samenwerking met andere partijen dragen bij aan de complexiteit. De overheid moet zowel een rechtmatige, efficiënte, samenwerkende als een netwerkende overheid zijn en bovendien actief gebruik maken van de ideeën uit de samenleving. Dit vergt het kunnen combineren en in balans brengen van verschillende sturingsvormen.[161]

Slagvaardige opgavegerichte samenwerking

Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken is interbestuurlijk samenwerken en werken binnen netwerken onvermijdelijk. De deal-aanpak wordt als een belangrijke richting gezien voor sector overstijgende samenwerking.[162] Het werken in een deal-aanpak geeft een netwerk van deelnemende overheden, bedrijven en organisaties de ruimte om hun eigen werkwijzen te heroverwegen en te werken aan het realiseren van gezamenlijke doelstellingen. De werkwijzen gaan uit van gelijkwaardigheid tussen alle partijen, ook tussen de verschillende overheidslagen.[163] Dit vergt wel in toenemende mate *soft skills* van ambtenaren.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is op basis van de bestudeerde casussen geschrokken van de slordigheid waarmee de opgavegerichte samenwerking van de overheden vorm krijgt. Doelen worden vaak niet gezamenlijk opgesteld, noodzakelijke spelers worden niet betrokken, er is geen regie en

[157] Gemeente Nijmegen, *Uitvoeringsagenda Duurzaamheid*, september 2019, blz. 10-12.
[158] Stuurgroep Versterking regionale samenwerking regio Arnhem Nijmegen, *Regio Arnhem-Nijmegen. Groene metropoolregio,* 23 september 2020, blz. 45; Gemeente Nijmegen, *#KansvoorNijmegen. Knooppunt van innovatie. Economische visie 2020-2025,* Nijmegen, s.a., blz. 39.
[159] Gemeente Nijmegen, *Uitvoeringsagenda Duurzaamheid,* Nijmegen, september 2019, blz. 11 en 12.
[160] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Omgaan met grondstoffen.
[161] Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, Werkende samenwerking, Den Haag, juni 2018, blz. 49-53.
[162] Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren institutionaliseren. Den Haag, 2020.
[163] Douwe Jan Elzinga, Proeve nieuwe wet decentraal bestuur, in opdracht van de VNG, Den Haag, november 2020.

er is bijna altijd onduidelijkheid over de financiën.[164] Gemeenten en hun bondgenoten hebben structurele financiering nodig om de complexe maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Maar bovenal verdienen de spelregels in de omgang tussen Rijk en decentrale overheden meer aandacht om discussies productief te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beperkte speelruimte van decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en de eigen slagkracht te vergroten. Sectorale belangen en ingrepen op nationaal niveau, hebben de afgelopen jaren niet altijd geleid tot doorvoering van bijpassende organisatievrijheid en bijbehorende bekostiging.[165]

Intensivering interbestuurlijk samenwerken en opmars netwerksamenleving

Met de verschuiving van taken naar de lokale overheid, is de rol van andere overheidslagen niet uitgespeeld. Integendeel, in een advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is aan de hand van concrete casussen nogmaals indringend duidelijk geworden dat alléén door interbestuurlijke samenwerking de grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz, betere werking arbeidsmarkt, verminderen kansenongelijkheid, transitie naar een circulaire economie, et cetera) doelmatig en effectief aangepakt kunnen worden.[166] Echter, dit samenspel en optreden als één overheid verloopt nog niet altijd even soepel.

Maatschappelijke vraagstukken zijn niet enkel en alleen het domein van de overheid, maar vragen de aanpak om een breed samenspel van partners. In het publieke domein zoeken professionals naar mogelijkheden om hun bestuurskracht en impact in de samenleving te vergroten door minder eenzijdig naar hun eigen kern te staren en daar de bevrijdende besluiten van te verwachten. Ze zoeken meer de grensgebieden op met andere organisaties en vormen netwerken van organisaties.[167] Gebiedsgerichte aanpakken zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid leunen niet op de inzet van de overheid alleen, maar moeten het juist hebben van de inzet van hun partners.[168]

Hoge verwachtingen van burgerbetrokkenheid en verantwoordelijkheid

Overheden wensen nauw in contact te staan met inwoners en ondernemers om hun opgaven te verwezenlijken. De coöperatieve samenleving groeide de afgelopen jaren, bewonerscollectieven en sociaal ondernemers pakten maatschappelijke vraagstukken op; soms uit frustratie, uit de overtuiging het zelf beter te kunnen, of omdat de overheid het liet liggen.[169] Een goed voorbeeld hiervan is het bewonerscollectief om vijfhonderd woningen in de gemeente Terheijen van duurzame warmte te gaan voorzien en van het gas af.[170] Enerzijds biedt de burgerbetrokkenheid en inzet kansen voor gezamenlijke verantwoordelijkheid die gemeenten veelal graag wensen te verzilveren, anderzijds ervaren burgers ook dat de overheid en ambtenaren een hindermacht kunnen zijn voor allerlei burgerinitiatieven.[171] Inwoners wensen zeggenschap over hun eigen leefomgeving. Een doelstelling van de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt, is meer ruimte voor ideeën van initiatiefnemers en het maken van lokale afwegingen.[172] Niet iedereen verwacht dat de burgerbetrokkenheid hierdoor versterkt wordt.[173]

---

[164] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, Den Haag, 8 april 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!, Den Haag, 10 september 2020, blz. 3. De drie bestudeerde casussen zijn: per jaar 75.000 woningen bouwen, de ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg en het realiseren van de energie- en warmtetransitie.

[165] Raad voor het Openbaar Bestuur. Rust, reinheid en regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijke financiële verhoudingen, Den Haag, maart 2021.

[166] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!, Den Haag, 10 september 2020.

[167] Geert Teisman. Netwerkorganisaties en organisatienetwerken. Effectief door sterke en snelle verbindingen. Platform31, Den Haag, 7 januari 2021.

[168] G.J. Fernhout, I. Pohl, W. Vos en G.J. Hagen. De maatschappelijke kosten en baten van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Rotterdam, 2017.

[169] T. Collij, en L. Sterrenberg. Aan de slag met de coöperatieve samenleving. Platform31, Den Haag, 2018.

[170] Hester van Santen, Terheijden maakt de aardgasvrije plannen wél waar, in: *NRC*, 24 november 2021.

[171] Frans Soeterbroek, Op klantreis met burgerinitiatieven? Doe ze dat niet aan!, Blog op website www.ruimtemaker.nl 19 oktober 2020

[172] VNG, Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden, Den Haag, 22 oktober 2019.

[173] Frans Soeterbroek, Over de omgevingswet. Hou ermee op. Longread gepubliceerd op Biind Platform voor de fysieke leefomgeving, 8 januari 202.

Oplopende financiële tekorten, toenemende lasten en grote opgaven

De budgetten van de lokale overheid zijn niet meegegroeid met de toename in taken. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit heeft geleid tot financiële tekorten op lokaal niveau.[174] De financiële ruimte voor decentrale overheden om zelfstandig keuzes te maken staat onder druk. De kosten voor het sociaal domein zijn een 'koekoeksjong in de gemeentelijke begroting' die andere maatschappelijke voorzieningen uit het gemeentelijke nest drukken.[175] Dat niet alleen de financiële verhoudingen tussen overheden ter discussie staan, maar ook de bestuurlijke verhoudingen, laat ook het rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur zien.[176] De Raad constateert dat er een mismatch is tussen opgaven, schaal en bevoegdheden.

Maatschappelijke onrust, maar ook een verlangen naar verbondenheid

Gemeenten lijken steeds vaker te maken te krijgen met incidenten die invloed hebben op de manier waarop burgers tegen het lokaal openbaar bestuur aankijken. Na een omstreden besluit van de gemeente met mogelijke maatschappelijke impact (bijvoorbeeld de komst van windmolens), of rond sommige landelijke maatregelen zoals de introductie van de avondklok laten burgers luidruchtig en soms ook op onverantwoorde wijze hun ongenoegen blijken. Maatschappelijke spanningen en onrust zetten de relatie met het (lokaal) openbaar bestuur onder druk; burgers kunnen het vertrouwen in hun bestuur verliezen.[177] Gelijkgestemden weten elkaar steeds meer te vinden op één standpunt, organiseren zich in bijvoorbeeld 'grassrootsbewegingen', maar ook in de politiek, wat deels weer leidt tot (politieke) versnippering. Juist in kwetsbare wijken manifesteert zich de groeiende kloof tussen overheid en burger; mede als gevolg van een beleidsvacuüm waarin het Rijk, woningcorporaties en gemeenten jarenlang weinig aandacht hadden voor de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken. In wijken met een mix aan bewoners met diverse achtergronden en problematieken zien we de toename van wij-zij denken, die ook landelijk waarneembaar is. Juist deze wijken herbergen politieke afhakers, terwijl de aanhang van populistische partijen groeit. Dit uit zich in spanningen tussen groepen met verschillende etnische en/of religieuze achtergronden of in weerstand tegen bijvoorbeeld bewoners met een psychische kwetsbaarheid.[178] Berichtgeving op sociale media jagen de maatschappelijke onrust aan, kunnen de zichtbaarheid van maatschappelijke onrust vergroten en kunnen het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels ondersteunen. Voor besturen brengt dit weer nieuwe uitdagingen met zich mee als het gaat om het functioneren van de democratie.[179]

Digitalisering, informatiegestuurd werken en informatieveiligheid

Gemeenten beschikken over steeds meer data binnen het sociaal, economische en fysieke domein. Een belangrijke opgave is hierbij om de informatie over verschillende beleidsterreinen te kunnen combineren. Veelal is een hinderpaal dat elke afdeling, elk beleidsdomein, elke verbonden organisatie en elke maatschappelijke partner zijn eigen informatiesystemen heeft. Steeds meer informatie wordt in verschillende digitale vormen, in verschillende bronnen en voor legio doeleinden opgeslagen. Er zal steeds meer gebruik gemaakt worden van data om goede analyses en voorspellingen te kunnen maken en meer onderbouwde beleidskeuzes. Het belang van informatiegestuurd werken zal hierdoor toenemen en slim gebruik maken van data beïnvloedt de manier van werken en organiseren. Om het potentieel van data en informatie te kunnen benutten, zijn nieuwe ICT-oplossingen nodig om data te kunnen combineren, analyseren en visualiseren. Ook moeten de data en de digitale infrastructuur veilig, betrouwbaar en duurzaam zijn. Verder moet er voldoende kennis zijn om de data goed te analyseren en waar nodig de juiste ethische vragen te stellen.

---

[174] In opdracht van rijk en gemeenten zijn onderzoeken uitgevoerd naar o.a. de structurele middelen voor de jeugdhulp door AEF Advies in 2020 en door Cebeon naar de middelen voor het sociaal domein in 2021.

[175] Alexander Leeuw, Ongeloof over herverdeeleffecten gemeentefonds, in: *Binnenlands Bestuur*, 3 februari 2021.

[176] Raad voor Openbaar Bestuur, Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, Den Haag, 2021.

[177] Mirjam Fokkema, Razia Ghauharali en Artie Ramsodit. Investeren in vertrouwen en maatschappelijke onrust. Platform31, Den Haag, maart 2019.

[178] Daan de Bruijn, Matthijs Uyterlinde, Mirjam Fokkema en Shahrzad Nourozi. Bouwstenen voor het leren rond leefbaarheid en veiligheid (pdf). Den Haag en Utrecht, Platform31 en Movisie, april 2021.

[179] Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Zoeken naar waarheid'. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk, Den Haag, mei 2019.

Bij informatiegestuurd werken is het belang om de publieke waarden te benoemen die Nijmegen nastreeft (de stad moet duurzamer, een sociale stad blijven, veiligheid, borgen van de rechtstaat, e.d.). Het definiëren van de publieke waarden is nodig om te komen tot actieve regulering, bescherming van burgers en sturing. Het verlies van zeggenschap *over* kritische data- en informatie-infrastructuren en aantasting van grondrechten vraagt om actieve regulering. Onder andere door burgers digitaal te beschermen (onder andere wat betreft hun digitale identiteit, de basisregistraties). Ook dient nagedacht te worden dat niet alles wat technologisch kan, vanuit democratisch oogpunt ook wenselijk is. Als de digitale ontwikkelingen ongeremd doordenderen, dreigen overheden steeds meer de grip op de economie, veiligheid en democratie te verliezen.[180]

Zonder informatie is de gemeentelijke dienstverlening niet mogelijk. Het is daarom van groot belang om goed met de informatie om te gaan en deze goed te beveiligen. Hierdoor zorgt de gemeente voor vertrouwen bij de burgers dat we op een juiste manier hun gegevens gebruiken en beschermen, en dat de continuïteit van de dienstverlening geborgd is. Landelijke wetgeving (de Baseline Informatiebeveiliging Overheid), steeds verdergaande digitalisering én de dagelijks in omvang toenemende cybercriminele bedreigingen maken dat dit onderwerp steeds meer aandacht vraagt. Privacy zal een thema zijn dat onverminderd om aandacht vraagt.

Bestuurlijke trends en ontwikkelingen in Nijmegen

Meerdere vormen van sturing en lerende participatie

Het bestuur van de gemeente Nijmegen geeft in het coalitieakkoord en met *Samenwerken met de Stad* aan dat men zich wil verdiepen in de leefwereld van de inwoners wat betreft de opgaven waar de stad voor staat. Men stuurt op verschillende wijzen. Soms voert de gemeente regie, soms faciliteert of stimuleert men, soms voert men uit en soms doet men helemaal niets. De ambitie om op een slimme en efficiënte manier met het netwerk in de stad te werken, is de afgelopen jaren in de praktijk aangescherpt. Dat levert slimmere oplossingen en beter gedragen besluiten op.
De gemeente blijft investeren in participatie en actief burgerschap. Bij de vormgeving van nieuw beleid, zoals de Omgevingsvisie, de Economische Visie en het Actieplan voor de Binnenstad, betrekt de gemeente de stad zo veel mogelijk bij totstandkoming. De raad en college stellen daarnaast twee onderwerpen per jaar vast op het gebied van participatie vast en evalueren deze ook, zodat men blijft leren over wat wel en niet werkt. Er wordt verder een interne (digitale) participatietool en een leerlijn ontwikkeld met een uniforme aanpak participatie in plannen en processen.

Regionale samenwerking

Op meerdere wijzen wordt regionaal samengewerkt: van gemeenschappelijke regelingen tot gezamenlijke investeringsagenda's. Effectieve samenwerking is nodig tussen gemeenten onderling, met de provincie, de Euregio en met de triple helix partners (bedrijfsleven en kennisinstellingen). De definitie van 'regio' hangt af van het onderwerp. In de samenwerkingsverbanden gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de ervaring dat er een gebrek is aan politieke meningsvorming aan de voorkant. Het bestuur zet in op inbreng vanuit de raden aan de voorkant en komt met verbeteropties binnen het wettelijke kader uit de Wgr. Dat kan uiteenlopen van het creëren van een politiek forum(met regionale fracties) tot het opstellen van een heldere politiek bestuurlijke agenda.

[180] Team Digitale Zaak, "Op onze tellen passen", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21ste eeuw, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 32-50; Denkwerk, De datagedreven toekomst.nl. Hoe we vormgeven aan onze toekomst in de datagedreven wereld, s.l., februari 2021; VNG, Naar een Waardenvolle Informatiesamenleving. Digitale Agenda Gemeenten 2024, Den Haag, s.a.; Alexander Leeuw, Digitalisering krijgt vaste plek aan bestuurstafel Rijk, in: Binnenlands Bestuur, 14 april 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk, Den Haag, mei 2019; Future City Foundation, *Hoe digitalisering en technologisering de overheden veranderen. En wat het Rijk daaraan moet doen,* Amersfoort, maart 2020.

Big data, digitalisering en privacy

De rol van digitalisering wordt steeds groter en iedereen moet om kunnen gaan met de transparantie die dit oplevert. Het programma Open en Weerbaar over privacy en data krijgt een vervolg. De gemeente sluit aan bij de oproep van de Open State Foundation, die gemeenten aanspoort om de openbaarheid van bestuur en open data te verankeren in lokaal beleid en sluit aan bij lopende trajecten op dit gebied (zoals de gemeentelijke high value datalijst).[181]

Vertrouwen en invloed

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. Ruim de helft heeft geen of geen uitgesproken oordeel en 13 procent heeft weinig of geen vertrouwen in het bestuur. Nijmegenaren die weinig vertrouwen hebben in het bestuur, noemen als belangrijkste reden daarvoor het niet eens zijn met bepaalde voorstellen (34 procent), dat het bestuur te weinig rekening zou houden met wensen van inwoners (32 procent) of zich te weinig bezig houdt met belangrijke problemen (30 procent). Tot slot geeft 29 procent aan dat zij in zijn algemeenheid weinig vertrouwen in de politiek hebben. Leeftijd en welstandsklasse (of sociaaleconomische status) zijn de persoonskenmerken die het sterkst samenhangen met het vertrouwen dat inwoners hebben in het stadsbestuur.

Het vertrouwen in het bestuur hangt ook samen met de mate waarin inwoners betrokken zijn bij het stadsbestuur. Inwoners die zich op geen enkele manier bezig houden met het bestuur van de stad, oordelen vaker niet (20 procent) of niet uitgesproken (44 procent), en hebben minder vaak (veel) vertrouwen in het bestuur (25 procent). Het aandeel met weinig vertrouwen is gemiddeld (14 procent). Nijmegenaren die actief op zoek gaan naar informatie over beleid en/of nieuws volgen over lokale politiek, hebben het vaakst vertrouwen in het stadsbestuur. Er is slechts een (kleine) groep die op meerdere, uiteenlopende manieren betrokken is bij het bestuur van de stad (bijvoorbeeld door het bezoeken van inspraakavonden of deelname aan bewonersinitiatieven). De inwoners die weinig vertrouwen hebben in het bestuur zijn oververtegenwoordigd op de inspraakavonden e.d.

Van de inwoners ervaart 42 procent dat zij invloed hebben op wat er in de gemeente gebeurt. Daartegenover staat 18 procent die vindt dat dit niet het geval is. Een groot deel (41 procent) heeft geen of geen uitgesproken mening. In vergelijking met 2017 geven inwoners wat vaker aan dat zij vinden dat zij invloed hebben op het stadsbestuur (+9 procentpunt). Dat komt met name omdat minder mensen geen mening hebben; het aandeel dat zegt weinig of geen invloed te hebben verandert nauwelijks (18 procent in 2017 tegen 17 procent in 2019). Leeftijd en welstandsklasse (of sociaaleconomische status) zijn de persoonskenmerken die het sterkst samenhangen met de ervaren invloed op wat er in de gemeente gebeurt. De ervaren invloed neemt af naarmate inwoners ouder zijn en een lagere welstandklasse vertegenwoordigen.[182]

[181] Gemeente Nijmegen, Nijmegen: samen vooruit. Coalitieakkoord 2018-2022, Nijmegen 2018, blz. 26, 27.
[182] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Oordeel over het stadsbestuur.

4 Verdieping: geactualiseerde Nijmeegse hoofdopgaven

4.1 Inleiding

In het licht van de landelijke en Nijmeegse trends- en ontwikkelingen uit het vorige hoofdstuk zijn de Nijmeegse hoofdopgaven (‘de stad moet duurzamer’, ‘een sociale stad blijven’, ‘versterken economische veerkracht’, ‘bouwen aan een aantrekkelijke stad’ en ‘moderne overheid’) geactualiseerd. Vanuit een reflectie over ‘waar komen we vandaan’ en ‘waar staan we nu’ zijn per hoofdopgave geactualiseerde en aangescherpte thema’s en aandachtspunten geïnventariseerd.

Deze reflectie is in diverse presentaties en gedachtewisselingen met beleidsmedewerkers, programmaleiders en opgavetrekkers, e.d., met het uitgebreide managementteam, met het college en met geïnteresseerde medewerkers tijdens een carrouselbijeenkomst steeds verder verdiept en aangescherpt.

4.2 De stad moet duurzamer

In de paragraaf ‘waar komen we vandaan’ wordt kort samengevat welke ambitie, kansen, capaciteit, draagvlak en mogelijkheden vier jaar geleden door een grote groep strategen, unithoofden, projectleiders e.d. van de gemeente Nijmegen naar voren zijn gebracht om zo goed mogelijk in te spelen op de hoofdopgave ‘de stad moet duurzamer. De paragraaf ‘waar staan we nu’ schetst welke positieve of negatieve veranderingen de afgelopen vier zijn opgetreden met betrekking tot de hoofdopgave. Ten slotte worden in de paragraaf ‘actualisatie van de opgave’ enkele thema’s en vraagstukken beschreven die in het licht van de actuele nationale en Nijmeegse trends en ontwikkelingen opnieuw doordacht kunnen worden.

Waar komen we vandaan

Integreer duurzaamheid met andere opgaven
Vier jaar geleden is als deelopgave geformuleerd om duurzaamheid te integreren met andere opgaven. Bijvoorbeeld door de duurzaamheidsopgave (de stad moet duurzamer) te verbinden met de sociale agenda en de economische agenda van de gemeente. Door bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Engieterrein als herontwikkeling van een van de grootste binnenstedelijke bedrijventerreinen in Nederland op een zichtlocatie aan de Waal, ingeklemd tussen woonwijken en direct naast het Waalfront en het Nymakwartier. Dit kan door te verduurzamen én door inwoners te ondersteunen in hun inkomenspositie én door meer werk te creëren. Door bijvoorbeeld middelen uit de bijzondere bijstand te investeren in energievoorzieningen die mensen financiële voordelen bieden. Zo wordt de duurzaamheidstransitie benut om de energiearmoede van de kwetsbare Nijmegenaren mede het hoofd te bieden. Inwoners die langs de kant staan, kunnen geschoold worden om mee te gaan werken aan de duurzaamheidstransitie (woningisolatie, aanleggen van wadi’s, bomen planten, etc.). Nu stagneert de transitie soms door gebrek aan vakbekwaam personeel.
Bij de ingrijpende duurzaamheidstransitie is het van belang dat de gemeentelijke organisatie met één doel en één duurzaamheidvisie samenwerkt. Vier jaar gelden was een goed voorbeeld de gezamenlijke duurzame energie-inkoop van zeventien gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen. Uniek in deze aanbesteding was dat de duurzame energie uiteindelijk helemaal regionaal zou worden opgewekt door energiebronnen die (deels) nog gerealiseerd moeten worden. Het was de eerste aanbesteding in Nederland waarin dit zo expliciet werd vastgelegd. Door goede interne samenwerking en een meer integrale aanpak kan bijvoorbeeld het maatschappelijk vastgoed en het gemeentelijk vastgoed verduurzaamd worden, kan meer circulair ingekocht worden en kunnen in nieuwe gebiedsaanpakken minimumnormen vastgelegd worden voor voldoende groen, blauw, waterberging, e.d.

Sluit aan bij het wijkniveau
In de duurzaamheidstransitie zijn maatwerk en vertrouwen belangrijke begrippen. In sommige wijken – met name in bijvoorbeeld de Waalsprong – kan een hoger bouwpeil gehanteerd worden. Verder zit er veel capaciteit en kennis in het vrijwilligerswerk. Daarbij is een aandachtspunt dat deze capaciteit ook voor de langere termijn beschikbaar moet zijn. Ook kan men van andere wijken leren en kennis delen. Woningen zonder spouwmuur zijn meestal een monument of onderdeel van een beschermd stadsgezicht en moeten aan de binnenkant geïsoleerd worden. De overige woningen kunnen ook vaak aan de buitenkant geïsoleerd worden als het bestemmingsplan dat mogelijk maakt en een bouwvergunning makkelijk wordt verleend. Door aan te sluiten bij de bewonersinitiatieven in elke wijk kan instemming en medewerking verkregen worden voor de stappen die bij de inwoners en wijk passen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zonnepanelen aan de voorkant van de woning aan de straatzijde mogelijk gemaakt worden en de gemeente en bewoners concluderen dat de voorkant van de woningen 'lelijk mag zijn'. In versteende wijken en wijken met risico op hittestress en regenwateroverlast kan de gemeente samen met de bewoners de tuinen vergroenen en verblauwen, wadi's aanleggen en daarmee koeling en wateropvang realiseren.

Ondersteun de informatiebehoefte van de particuliere eigenaren
Om het gasloos bouwen te stimuleren, kunnen particuliere huiseigenaren de komende jaren geholpen worden met vragen als: wat zijn de grote energievreters, investeer ik wel of niet in een nieuwe cv-ketel, is een dure warmtepomp de moeite waard, hoeveel levert extra isolatie van mijn huis op, wat is het lange termijnrendement van zonnepanalen, hoe zit het juridisch als ik samenwerk met de buren en mijn huis wil verkopen, wat kan ik doen om regenwateroverlast en hittestress te verminderen? In deze informatievoorziening kan het loket Duurzaam Wonen van de gemeente Nijmegen een belangrijke rol vervullen, was de conclusie vier jaar geleden.

Versnelling in het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad mogelijk
Naast de kwantitatieve opgave om vele nieuwe woningen te realiseren, moet de transformatie ook sterk gericht zijn op 'verbeteren'. Bij de 'quality of living' hoort het verbeteren van de woon- en leefmilieus door rood, groen en blauw steeds beter met elkaar te verbinden. Nijmegen heeft sterke troeven om rood, blauw en groen beter met elkaar te verbinden. Bij het verbeteren hoort ook het sterk en met ambitie en met concrete plannen verduurzamen van de *bestaande* woningvoorraad. Bijvoorbeeld door Nijmegenaren met een laag inkomen met energiearmoede te ondersteunen bij de verduurzaming.

De stappen die gezet worden, kunnen geïntensiveerd en versneld worden. In samenwerking met alle Nijmeegse corporaties worden steeds meer projecten uitgevoerd. Prestatieafspraken worden steeds meer toegespitst op concrete projecten. In de Meijhorst en de Hofjesbuurt worden Nul-op-de-Meter renovaties uitgevoerd, in Hengstdal worden oude woningen gerenoveerd en voorbereid op aardgasloos en in Dukenburg wordt aansluiting op het warmtenet voor sociale woningbouw voorbereid. De gemeente was vier jaar geleden actief betrokken bij de wijkaanpakken in Hengstdal, Bottendaal en Zwanenveld, de ontwikkelingen van een stadsbrede ESCO, de ontwikkeling van een grondgebonden financiering voor woningeigenaren met schulden, en de Wijk van de Toekomst.

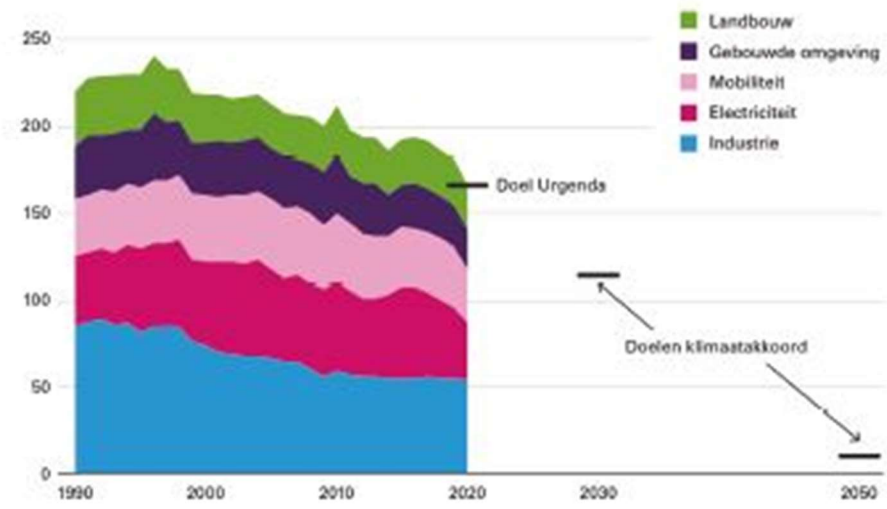
Waar staan we nu

Nog steeds zijn versnellingen en intensiveringen nodig

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 (grafiek 4.1). Ondanks de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet, wordt in de regio Arnhem/Nijmegen in 2019 nog maar 7,8 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. 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. Waarschijnlijk is het laaghangend fruit in de installatie van zonnepanelen gerealiseerd en wordt de opgave om een forse jaarlijkse toename van hernieuwbare energie in Nijmegen en de regio te blijven realiseren.

Het doel van het coalitieakkoord was om ieder jaar een wijk van het gas te halen. Dit lukt tot nu toe niet. Dat de landelijke leer- en opschalingsmogelijkheden vanuit de proefwijken Aardgasvrije Wijken zo moeizaam gaan, is ook voor Nijmegen niet behulpzaam. Bij de eerste veertien proefwijken zijn de volgende structurele problemen duidelijk geworden: vertragend werkende wetgeving, gebrek aan kennis en tijd bij gemeenten en bewoners, en onvoldoende financiële middelen bij gemeenten. Het organiseren van de participatie en het vergroten van het kennisniveau van huurders en woningeigenaren, zodat zij effectief mee kunnen praten en denken, kost tijd, vergt maatwerk en individuele communicatie naar elke huiseigenaar. Omdat bovendien woningen in grote mate van elkaar verschillen, evenals de mogelijkheden en bereidheid van bewoners om aan de verduurzaming van hun huizen mee te doen, is de energietransitie op wijkniveau maatwerk en zijn de ervaringen lastig elders toe te passen en op te schalen. Verder ontbreekt landelijk beleid over hoe kosten en (financiële) risico's verdeeld moeten worden over deelnemende partijen (gemeenten, bewoners en energieleveranciers). Daarmee lijkt elke wijk en elk dorp het wiel te moeten uitvinden. Dit vermindert de leer- en opschalingsmogelijkheden, vergroot de benodigde investeringen en daarmee komen gemeenten geld tekort om de verduurzamingprojecten af te ronden.[183] Tegelijkertijd worden in en met de proefwijken indringende lessen geleerd. Met vertraging kunnen deze lessen, als meer financiering beschikbaar komt, tot versnellingen leiden.

Figuur 4.1 Uitstoot van CO_2-equivalenten in Nederland vanaf 1990 in megaton



Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 39 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 78.

Zoals uit figuur 4.1 blijkt, heeft mobiliteit een groot aandeel in de uitstoot van CO_2. Daarom is de verduurzaming van de mobiliteit in Nijmegen een belangrijk speerpunt in de Nijmeegse duurzaamheidsambities. Speerpunten zijn de elektrificatie van het gemotoriseerd verkeer, het plaatsen van laadpalen, het instellen van zero-emissiezones en het bevorderen en stimuleren van duurzame modaliteiten (lopen, fietsen, openbaar vervoer, deelmobiliteit). Hiermee worden doelen dichterbij gebracht met betrekking tot CO_2-reductie, bereikbaarheid, klimaatadaptatie, het verbeteren van de luchtkwaliteit, het terugdringen van fijnstof, stikstof en roet, en een gezondere leefomgeving.

In Nijmegen lopen de projecten steenbreek en het afkoppelen van regenpijpen goed. Hiermee kan de stad intensieve regenbuien steeds beter aan. Met het kenniscentrum circulair bouwen in de Nijmeegse Sint Hubertusstraat wordt de basis gelegd om circulair bouwen, onder andere in de woondeals, een impuls te geven. Toch staan we voor de klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie in Nijmegen, regionaal en

[183] Algemene Rekenkamer, Aardgasvrije wijken: te hoge verwachtingen gewekt, Den Haag, 20 mei 2020; Erik van der Walle, Rekenkamer fileert eerste aanpak aardgasvrije wijken, in: *NRC*, 23 mei 2019; Jurre van den Berg, Na twee jaar experimenteren in 'aardgasvrije wijken' zijn slechts 206 huizen van het gas af, in: de *Volkskrant*, 18 januari 2021. Sam de Voogt, Rijk, help bij verduurzamen woning, in: *NRC*, 18 februari 2021; Marloes Dignum, e.a., Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord, Den Haag, januari 2021. Voor mensen die weigeren mee te doen met 'van-het-gas-af' blijft een apart gasnet nodig.

nationaal aan het begin van versnellingen en intensiveringen. Vele projecten en initiatieven zijn tot nu toe kleinschalig en op één aspect van de duurzaamheidstransities gericht. Wij staan in Nederland nog maar aan het begin om met een goed georganiseerde stroom informatie alle betrokken partijen bij de klimaatadaptatie informatie te verschaffen over de klimaatrisico's, de gevolgen van klimaatverandering en de effecten van het klimaatadaptatiebeleid. Met deze informatie kunnen pas vragen beantwoord worden als: welk beleid is er nodig, is het beleid en zijn de maatregelen effectief, komen de gestelde doelen binnen bereik, waar en hoe moet en kan er worden bijgestuurd. Ook voor de transitie naar een circulaire economie staan we aan de vooravond van het gaan monitoren van circulaire activiteiten en stromen. Naast dwingende regelgeving, adequate financiering, een betere relatieve prijsverhouding tussen niet-circulaire producten en recyclaten en goed nieuw ondernemerschap is goede informatie cruciaal om betekenisvolle stappen te kunnen zetten in de transitie naar een circulaire economie.

Economische kansen beter benutten

De Europese Green Deal en het Europese herstelpakket Next Generation EU van 750 miljard euro moet voor meer dan 37 procent gericht zijn op groene initiatieven. Ook het Nationaal Groeifonds van 20 miljard euro richt zich in belangrijke mate op het benutten van de klimaat- en energietransitie en de transities naar een circulaire economie en kringlooplandbouw. Dit levert globaal uitgerekend een nieuwe markt op van meer dan 300 miljard euro. Ook de voorgestelde maatregelen om te gaan voldoen aan de doelstelling om in 2030 een reductie te realiseren van 55 procent van de CO_2-uitstoot ten opzichte van 1990 kan een belangrijke markt betekenen voor vele bedrijven.[184] Natuurlijk niet allemaal voor Nederlandse, laat staan Nijmeegse bedrijven en bedrijfjes. Maar van deze fondsen en middelen kan een enorme dynamiek uitgaan en dit kan leiden tot vele nieuwe ondernemerskansen. Zijn alle overheden, ondernemers en kennisinstellingen in de regio Arnhem/Nijmegen gereed om op deze golf mee te gaan surfen?

Hoe nemen we de Nijmegenaren mee?

Maatschappelijke acceptatie is een voorwaarde voor een succesvolle transitie. Deze maatschappelijke acceptatie is aanwezig in vele kleinschalige initiatieven en burgerinitiatieven in Nijmegen zoals steenbreek, het afkoppelen van regenpijpen, Power2Nijmegen, Hengstdal aardgasvrij, de duurzame herinrichting van straten, et cetera. Toch tellen al deze projecten en initiatieven nog niet op tot de grote doorbraak. Sommige trajecten en projecten, zoals het Nijmeegse proefproject aardgasvrije wijk, vragen om een intensieve een intensieve één-op-één communicatie en uitleg. In de intensieve één-op-één communicatie is het van belang om elke duurzaamheidsopgave afzonderlijk te bespreken en tegelijkertijd voortdurend de samenhang duidelijk te maken. De energietransitie is iets anders dan de klimaatopgave of de transitie naar een circulaire economie of de verbetering van de luchtkwaliteit in Nijmegen. In het meenemen van de inwoners moeten de verschillende doelgroepen (inwoners, huurders, woningeigenaren, industrie, weggebruikers, gemeente zelf) én de verschillende gebieden onderscheiden worden. Wat verwachten wij in elk spoor, voor elke doelgroep en elk gebied? Het integrale overzicht en de samenhang is nog niet in elk gebied duidelijk en kan nog niet makkelijk gecommuniceerd worden. De afweging vindt nu vaak nog plaats per project. Maar daarmee raakt de integrale afweging over de hele stad, wijk en buurt uit het vizier en kan een lappendeken ontstaan die niet coherent is.

Actualisatie van de opgave

Voor de versnellingen en intensiveringen is een leidende rol van de overheid noodzakelijk

Er mag niet verwacht worden dat allerlei belangengroepen en partijen vrijwillig een heffing of een verbod op bepaalde economische activiteiten zullen voorstellen. In het kader van het algemeen belang is de overheid de enige partij die keuzes kan maken bij belangentegenstellingen en dilemma's. Het klimaatprobleem is een *commons* probleem en het is irreëel om te verwachten dat de maatschappelijke partijen het zonder het brede

[184] Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050, Den Haag, januari 2021, blz. 5 en 9.

interventierepertoire van de overheid afkunnen. Een duidelijke koers (bindt ons aan de mast!) geeft het bedrijfsleven langjarige zekerheid om de grote investeringen te doen.[185]

De ervaring leert verder dat nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn in de opgavegerichte samenwerking aan de bijvoorbeeld de energietransitie. De ervaring leert dat in deze opgavegerichte samenwerking in vele regio's de volgende verbeteringen mogelijk zijn: er is nog te weinig sprake van een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving, vooral de kleinere gemeenten hebben beperkte capaciteit, kennis en kunde om hun regierol goed in te kunnen vullen en het financiële instrumentarium is te gering om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen.[186]

Deze leidende rol van de overheid is ook nodig richting inwoners. Omdat de meeste burgers de duurzaamheidstransitie nog niet een belangrijke prioriteit vinden en het zeer ingewikkeld zal zijn om de ingrijpende wijzigingen in wonen, werken, recreëren, verplaatsen, produceren en consumeren met voldoende snelheid te realiseren, is een leidende publieke rol van de overheid onmisbaar. 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. De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke keuzes af, gaat gepaard met creatieve destructie, roept allerlei weerstanden op en tast gevestigde belangen aan, noodzaakt tot de inzet van een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken) en vergt krachtige bestuurders (nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk).

Aanscherping van het Uitvoeringsprogramma *Op weg naar een schone luchtkwaliteit*

Nijmegen legt veel nadruk op het belang van een goede luchtkwaliteit om de gezondheid van de Nijmegenaren positief te beïnvloeden. Met de instelling van onder andere zero-emissiezones voor stadslogistiek, het bevorderen en stimuleren van fietsen en wandelen (STOP-principe), het faciliteren van schonere binnenvaart door middel van walstroom en het ontmoedigen van houtstook. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft in september 2021 haar advieswaarden voor luchtkwaliteit aangescherpt om de gezondheid van burgers beter te gaan beschermen. De ambities van het landelijke Schone Lucht Akkoord en het Nijmeegse uitvoeringsprogramma zijn gebaseerd op de oude WHO-advieswaarden. Op welke wijze de nieuwe WHO-advieswaarden gehaald kunnen worden, is op dit moment nog onbekend bij Rijk, provincies en gemeenten. Een nog te maken (landelijke) analyse is onontbeerlijk om een beeld van de stappen en haalbaarheid te krijgen. Op Europees niveau is de inzet om de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit in lijn te brengen met de nieuwe WHO-advieswaarden. Daartoe herziet de Europese Commissie de richtlijnen en verwacht deze in 2022 vast te kunnen stellen. De nieuwe advieswaarden en wettelijke richtlijnen zijn van belang voor het verdere beleid en maatregelen op de middellange en lange termijn in Nijmegen. Verdere winst in gezondheid, in lijn met nieuwe advieswaarden en nieuwe wettelijke richtlijnen, kan waarschijnlijk gezocht worden in een overstijgende aanpak tussen klimaat, stikstofdossier en luchtkwaliteit. Als stad kan Nijmegen dit niet alleen. Samenwerking op regionaal en landelijk niveau en ondersteuning door landelijk en Europees beleid, middelen en maatregelen zijn onontbeerlijk.

Een aantrekkelijk en motiverende verhaal over de toekomst

De duurzaamheidstransitie heeft een aantrekkelijk verhaal en narratief nodig. Dat deze toekomst niet afschrikwekkend is, zelfs aantrekkelijk kan zijn en dat dit aantrekkelijke verhaal verteld moet worden, wordt door de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) geschetst voor de Zuidwestelijke Delta, door het College van

[185] Pieter Winsemius, Beroepsvergaderaars aan Klimaattafels brengen geen doorbraken, in: Trouw, 10 oktober 2018; Wim Derksen, Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuilt. Hoort last te hebben van de overheid, in: *de Volkskrant*, 23 oktober 2019; Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (Rli), Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities, november 2019, blz. 6-8; Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord, Den Haag, PBL, 2018, blz. 259.

[186] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, Den Haag, 8 april 2020, blz. 5, 28-31; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet, Den Haag, 10 september 2020.

Rijksadviseurs in *Panorama Nederland* en is ook de conclusie van Co Verdaas in een bundel met experts over het Programma Aardgasvrije Wijken: “Je krijgt niemand mee zonder een goed verhaal”.[187] Deze voorbeelden met duidelijke stippen op de horizon en verwarmende, aansprekende verhalen in begrijpelijke taal kan Nijmegen en kan de regio Arnhem/Nijmegen navolgen. Tot nu toe is de RES-aanpak niet een dergelijk wervend toekomstverhaal dat kan zorgen voor draagvlak in de wijken en de buurten. Er is behoefte aan verhelderende en aansprekende scenario’s, verhalen en verbeeldingen van de toekomst. De watersector deed dit al in het vorm van het inspirerende project ‘Groenblauwe’.

Verduurzaming van het maatschappelijke vastgoed en de maatschappelijke voorzieningen

De gemeenten zijn in het kader van het Klimaatakkoord en hun verantwoordelijkheid voor de verduurzaming van de Gebouwde Omgeving ook verplicht om het maatschappelijk vastgoed (waaronder alle schoolgebouwen) in 2050 energieneutraal te maken. Dit vergt aanzienlijke financiële middelen waarvoor tot nu nog geen budgetten zijn gealloceerd.[188]

Toename energiearmoede

De energietransitie leidt tot groeiende aandacht voor het probleem van energiearmoede. Komen straks meer arme huishoudens in financiële moeilijkheden door de kosten van de transitie naar een duurzaam energiesysteem? De sterk stijgende gasprijzen van dit moment wakkeren deze bezorgdheid verder aan. De energiearmoede is niet alleen ellendig voor de betrokkenen zelf, maar het zorgt ook voor een scala aan sociaaleconomische problemen en kosten, en kan het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie ondermijnen. Problemen van algemene armoede en energiearmoede zijn uiteraard sterk met elkaar verweven, maar vallen lang niet altijd samen. Niet alle huishoudens met hoge energiekosten zijn arm, en omgekeerd zijn er huishoudens met een laag inkomen die relatief weinig aan energie uitgeven en geen betalingsproblemen kennen.

Energiearmoede is een multidimensionaal probleem dat moeilijk is te vangen in één indicator. Energiearmoede komt niet alleen voor bij huishoudens mee met een laag inkomen en hoge energiekosten, maar ook bij huishoudens met een laag inkomen en een huis met een lage energie kwaliteit (bijvoorbeeld een slecht geïsoleerd huis) en ook huishoudens met een huis van lage energiekwaliteit die zij niet zelf kunnen verduurzamen (denk aan huurders of bezitters met weinig vermogen). Met deze brede invalshoek is een raming dat een toename van de totale energierekening met bijvoorbeeld 20 procent – uitgaande van een huishouden met gemiddeld energieverbruik (1500 m^3 en 3500 kWh) – zal leiden tot ongeveer 130.000 tot 170.000 huishoudens in Nederland die de energiearmoede-grens gaan passeren. Als de huidige gasprijzen aanhouden kan het aantal huishoudens met energiearmoede in de komende paar jaar in Nederland groeien van pakweg 550.000 tot zo’n 700.000. Een relatief sterke toename van de energie-armoede wordt daarbij verwacht in Nijmegen en enkele andere middelgrote steden zoals Arnhem, Emmeloord, Maastricht, Den Helder, Tilburg, Zaanstad en Deventer.[189]

Wees een *trusted* partner in ondernemersecosystemen die inzetten op circulaire activiteiten

Innovaties en innovatief ondernemerschap is nodig voor nieuwe circulaire producten, diensten en businessmodellen. Innovaties zijn het resultaat van een interactief (en onzeker) zoek-, experimenteer-, en leerproces in een ondernemersecosysteem. Bij dit systeem zijn een groot aantal verschillende actoren betrokken. Innovatie wordt vaak gerealiseerd in samenwerking en uitwisseling tussen verschillende actoren (toeleveranciers, producenten en afnemers) en verschillende domeinen (wetenschap, bedrijfsleven en overheid). Voor innovatie is

[187] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019; College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, Den Haag, 2018; Co Verdaas, ‘Energie en gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie’, in: Programma Aardgasvrije Wijken, De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren, Den Haag, januari 2020, blz. 9.

[188] Ministerie van Financiën, Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Den Haag, maart 2021, blz. 36, 37. Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen en een integrale kwaliteitsimpuls in de onderwijshuisvesting is landelijk, inclusief rentelasten, ongeveer 875 miljoeneuro per jaar nodig. Voor Nijmegen komt dit neer op een additioneel benodigd budget van ongeveer 8 à 9 miljoen euro per jaar.

[189] Peter Mulder, Francesco Dalla Longa, Koen Straver, “Hogere gasprijzen leiden tot energiearmoede bij duizenden extra huishoudens”, in: *Economisch Statistische Berichten*, 14 oktober 2021; Peter Mulder, Francesco Dalla Longa en Koen Straver, De feiten over energiearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau, TNO-rapport 2021 P11678, Amsterdam, 21 september 2021.

naast ontwikkeling van zowel fundamentele als toegepaste kennis ook de circulatie van die kennis belangrijk.[190] Veel innovaties en vernieuwingen hangen af de uitwisseling van 'impliciete', niet-tastbare en slecht gedocumenteerde (ervarings)kennis. Deze is alleen uit te wisselen in persoonlijk contacten, persoonlijke vertrouwensrelaties en tussen *trusted* partners in een ondernemersecosysteem of cluster. *Trusted* partners waarmee in de loop van de tijd een relatie van vertrouwen en wederkerigheid is opgebouwd.[191]
Om circulaire topregio te worden kan de regio (en Nijmegen) overwegen om zich langjarig te committeren om een *trusted* partner te worden in ondernemersecosystemen die inzetten op circulaire activiteiten. Uiteraard vergt dat capaciteit, analyse en vaardigheden om de kracht, dynamiek, energie en gezaghebbende leidende ondernemers in de regio te identificeren waarop ingezet kan worden om de circulaire activiteiten innovaties zo kansrijk mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Ook zijn capaciteit, vaardigheden en een lang volgehouden commitment nodig om als gemeente en regio als *trusted* partner in de relevante netwerken langjarig mee te kunnen doen en te kunnen (bij)sturen.

Stappen om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen

Afhankelijk van de grondstof, halffabricaat, product of dienst zijn er vele actoren in binnen- en buitenland betrokken bij de transitie naar een meer circulaire keten. De overheid is slechts één van de actoren in een complex systeem. De financiering van de transitie naar een circulaire economie schiet op vele punten tekort. Milieuschade wordt niet beprijsd waardoor de primaire grondstoffen te goedkoop zijn, de prijs van recyclaat te hoog, de kwaliteit te laag en het volume te gering. Ook het verbranden van afval is in het huidige systeem goedkoper dan recyclen. Circulaire verdienmodellen komen moeilijk van de grond door een gebrek aan risicofinanciering, onbenutte schaalvoordelen, informatie- en imagoproblemen en hoge transactiekosten. Het mitigeren van dergelijk marktfalen met regelgeving, beprijzing, subsidiëring en/of voorlichting is een belangrijke taak voor de rijks- en lokale overheid.[192]

Met diverse maatregelen kunnen het Rijk en de gemeenten een impuls geven aan de transitie naar een circulaire economie. Voorbeelden zijn onder andere.

- Het bieden van fysieke ruimte, stimuleer het hergebruik van bouwafval, ontwikkel met de regiogemeenten grondstoffenrotondes en benoem ketenregisseurs.
- Zet in op een vorm van recycling waarbij het product na verwerking dezelfde of zelfs een betere kwaliteit heeft (*upcycling*) en verminder de vorm van recycling waarbij kwaliteitsverlies optreedt en producten omgezet worden in minder waardevolle producten (*downcycling*).[193]
- Maak jaarlijks als afdeling Stadsbeheer jaarplannen om verduurzaming structureel steeds beter mee te nemen en mee te wegen bij de aanbestedingen. Hanteer intern en bij de aanbesteding betekenisvolle CO_2-prijzen om de circulaire inkoop meer kansen te geven. De betekenis hiervan bleek bijvoorbeeld in 2020 toen de pilot herstructurering Malderburchtstraat de landelijke titel van duurzame GWW-parel kreeg. Bij de reconstructie van de straat is bijna de helft minder CO_2 uitgestoten, is voor meer dan de helft herbruikbaar bouwmateriaal toegepast, werden klinkers en tegels direct hergebruikt, kon meer dan de helft van de

[190] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland, WRR-rapport 90, Den Haag, 2013.

[191] Pim den Hertog e.a., Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) (pdf) ministerie van Economische Zaken, Utrecht, maart 2015, blz. 27 en 28.

[192] Rijksoverheid, Naar een economie zonder afval, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

[193] Bij *upcycling* wordt een onbruikbaar product verwerkt tot een nieuw product dat meer waarde heeft dan daarvoor. Zoals een nieuwe tas van oude denim, tuinmeubilair gemaakt van oude olievaten of een design sofa gemaakt van 95 procent gerecycled plastic. In de bouw spreken we van *upcycling* wanneer, bijvoorbeeld, materialen in een gebouw aan elkaar worden geschroefd in plaats van gelast, waardoor het later weer uit elkaar te halen is en direct kan worden ingezet in een nieuw gebouw. Door *upcycling* hoeven er minder materialen te worden gebruikt, worden er minder grondstoffen gebruikt en wordt minder CO_2 uitgestoten. Daarnaast vermindert *upcycling* de hoeveelheid afval en daagt het bedrijven en ondernemers uit om duurzamere producten, die goed kunnen worden hergebruikt, te ontwikkelen. Het sloopbedrijf New Horizon beoordeelt een te slopen gebouw vooral op de grondstoffen die hergebruikt kunnen worden en mede met deze invalshoek kan een scherpe prijs afgegeven worden voor de sloopklus. *Downcycling* is het tegenovergestelde van *upcycling*. De gerecyclede producten en materialen verliezen aan kwaliteit en hebben een lagere waarde. Bijvoorbeeld het smelten of verkorrelen van bijvoorbeeld plastic om als nieuwe grondstof te gebruiken. Dit proces gaat door gemengde afvalstromen, vervuiling of omdat slechts een deel van het oorspronkelijke product hergebruikt kan worden, gaat vaak gepaard met kwaliteitsverlies. Sabine Sluijters, De cirkel beweegt, maar heeft nog een zetje nodig. Omslagverhaal Circulaire economie", in: *Het Financieele Dagblad*, 4 maart 2017, blz. 6, 7; Rijksoverheid, Rapport werkgroep Duurzaamheid, ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, Den Haag, juli 2016, blz. 6,7, 19 - 22, 33 - 37.

bestaande wegfundering worden behouden en was door de toepassing van verzwaringsmatten minder grondverzet nodig wat aanzienlijk scheelde in de kosten.[194] Dergelijke duurzame werken worden gestimuleerd door bij de aanbesteding virtuele CO_2-prijzen te gebruiken waarmee bijvoorbeeld aannemers in de grond-weg- en waterbouw gestimuleerd worden om meer duurzame oplossingen aan te bieden, de materialen van dichtbij te betrekken en meer (beton)recyclaat te gaan toepassen.

- Stimuleer innovatie, bevorder ondernemerschap, daag ondernemers uit, tender gewenste maatschappelijke, circulaire oplossingen (afzien van producten of producten intensiever gebruiken, producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik, producten hergebruiken, productonderdelen repareren, reviseren en hergebruiken, producten delen, leasen en het circulair ontwerpen van producten).[195]
- Ruim belemmerende wet- en regelgeving op (normen, certificering) en bestrijdt opvattingen, gewoontes en procedures die circulaire producten en diensten op achterstand zetten.
- Breng circulair dicht bij de mensen; initiatieven die circulair en lokale en sociale doelen combineren staan dicht bij mensen, want ze verschaffen een oplossing voor problemen die burgers direct ervaren.
- Stimuleer kortere en duurzame ketens.[196]
- Combineer circulair met andere doelen, zoals de klimaatopgave, de energietransitie en het nastreven van andere maatschappelijke doelen.[197]

Samenhang en verbinding tussen de duurzaamheidsopgaven aanbrengen

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 zal vooral de economische voordelen plukken, die er óók zijn. Voor Nijmegen is een belangrijke transitie-opgave die bij de vier duurzaamheidstransities van de Rli komt: het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nijmegen en de gezondheid van de inwoners. Juist de regio Arnhem/Nijmegen die groene topregio wil zijn, zou deze duurzaamheidsopgaven als eerste en het beste moeten zien te verbinden. Maar dat vergt robuuste politieke sturing, veel aandacht en energie, en de inzet van substantiële middelen en capaciteit.

Het beter verbinden van de duurzaamheidstransities maakt het ook mogelijk om allerlei tegenstrijdigheden in het beleid te verminderen. Zo is 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 bijvoorbeeld beter benut kan worden als deze niet langer afkomstig is van afvalverbrandingsinstallaties. De mogelijkheden om duurzame energie op bedrijfsterreinen op te wekken, is niet meegenomen omdat ‘industrieterreinen’ was toebedeeld aan de industrietafel.[198]

---

[194] Pieter van den Brand, Terugdringen CO_2: de circulaire straat, in: *VNG Magazine*, nr. 20, 18 december 2020.

[195] Het Lifeport Circular Lab van de regionale overheden, provincie, grote opleidingsinstellingen en innovatoren is in Nijmegen en de regio een voorbeeld om de innovaties aan te zwengelen. Voor Nijmegen wordt de ontwikkeling van de stationsomgeving hierin centraal gesteld.

[196] Voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem moeten – naast de honderden kleinschalige en middelgrote initiatieven – op een breed terrein vernieuwingen en innovaties plaatsvinden. Vernieuwingen en innovaties om te komen tot een prijs van voedsel die de maatschappelijke kosten incorporeert (truecost/trueprice), om de bodemkwaliteit, het natuurlijk kapitaal en de biodiversiteit te verbeteren, om minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten te produceren en te consumeren, en om te komen tot nieuwe businessmodellen. Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV, Op weg naar een nieuw perspectief*, 2019; Anne-Charlotte Hoes, Carlijn Savelkouls, Charon Zondervan en Volkert Beekman, *Voedselinnovaties in Nederland: een greep uit vernieuwende initiatieven, Wageningen Economic Research, Wageningen, 2016;* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam, 2014.

[197] Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021,* Den Haag, 2021; Planbureau voor de Leefomgeving, *Circulaire economie in kaart,* Den Haag, 2019; Maikel Kishna, Trudy Rood en Anne Gerdien Prins, *Achtergrondrapport bij circulaire economie in kaart,* Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 18 januari 2019; Barbara Heebels en Sabina Gietema, *Circulaire economie en de gemeente. Rol lokale overheid in het bevorderen van circulaire bedrijvigheid,* Platform31, Den Haag, 2019.

[198] De gemiste horizontale verbinding tussen de opwekking van duurzame energie in de gebouwde omgeving en industrieterreinen blijkt uit de geraamde energiebesparing van 32 petajoule als 250 bedrijventerreinen verduurzaamd worden. Dit is méér dan het sectordoel voor de gebouwde omgeving uit het Klimaatakkoord. Nefs en Pen, Voorsorteren op toekomstproof logistiek vastgoed, in: *ROmagazine*, 17 maart 2020; Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019, blz. 18 en 22; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020, blz. 29 en 30.

Benut maximaal de ideeën en ambities van bewoners

Maatschappelijke acceptatie is voorwaardelijk voor een succesvolle transitie. De betrokkenheid van burgers is hiervoor cruciaal, evenals de verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven en tussen de burgers onderling.[199] Om draagvlak te verwerven, kan meer gebruik gemaakt worden van burgerbegrotingen, burgerfora preferenda en kunnen inwoners 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.[200] De burgers kunnen, net zoals ondernemers, uitgedaagd worden, om de energie- en warmtetransitie te verbinden met andere thema's in de wijk: klimaatadaptatie, verbetering leefomgeving, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d. 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.[201] Dit bevordert de acceptatie van projecten voor duurzame energieopwekking.[202]

Er ontstaan ook steeds meer initiatieven van bewoners die zelf een actieve rol willen spelen. 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.[203] Om de regierol van de gemeente en het initiatief van bewoners goed op elkaar te laten aansluiten, is het cruciaal om te investeren in een langdurige relatie met veel vertrouwen.

Omdat een groot deel van de bewoners niet staat te springen om nieuwe warmte is het van belang om de transitie te verbinden met de andere thema's in de wijk (zeggenschap over de eigen leefomgeving, tarieven, duurzaamheid en service, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d.). Gemeente en bewoners hebben elkaar hard nodig om de warmteprojecten van de grond te krijgen. Veel gemeenten zijn enthousiast over bewonersinitiatieven en ondersteunen ze graag. Toch blijkt het in de praktijk vaak een uitdaging voor een initiatief om een duidelijke en gelijkwaardige positie te krijgen in het lokaal beleid.
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, draagt het bij aan het vertrouwen in de gemeente en aan draagvlak voor beleid. Het is voor gemeenten zinvol om méér aandacht te besteden aan de manier waarop burgers, bewonersinitiatieven en ambtenaren met elkaar praten, om méér te focussen op het proces, dilemma's voor te leggen en minder de focus op de apriori wenselijke uitkomsten.[204]

---

[199] Sociaal Cultureel Planbureau, Onder de pannen zonder gas. Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven, Den Haag, 2019. Sommige burgers vinden dat de kosten onder iedereen gelijk moeten worden verdeeld, terwijl andere burgers vinden dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.

[200] Maarten Haijer, Aardgasvrij avant-la-lettre – Leren van Malmö, in: Programma Aardgasvrije Wijken, *De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren,* Den Haag, januari 2020, blz. 17-23; Springtij, *Vergezichten en verkiezingen. Op weg naar een toekomstbestendige en waardevolle samenleving*, Springtij Manifest 2020, 28 september 2020; Rinie van Est en Arnoud van Waes m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2016; Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen,* Den Haag, maart 2021.

[201] Dirk Sijmons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, Rotterdam, 2014; Sjors de Vries, *De energietransitie: dé ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016.

[202] Ruud Dorenbos, Saskia Buitelaar, Merel Omms en Emre Can, *Bewoners-voor-bewoners-initiatieven in de energietransitie. Literatuuronderzoek naar werkzame mechanismen, effectiviteit en impact,* Platform31, Den Haag, december 2020. De komende acht jaar volgt Platform31 acht geselecteerde bewonersinitiatieven met een grote mate van variatie om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van bewonersinitiatieven in de energietransitie.

[203] Frank Straver, Met de hele wijk van het gas af: in Wageningen doen ze het gewoon, in: *Trouw,* 11 oktober 2018; Frank Straver, Een prille maar serieuze trend: baas in eigen warmtebron, in: *Trouw*, 4 februari 2021. Ook 35 bedrijven en organisaties (Woonbond, Consumentenbond, natuur & Milieu Federatie, energiebedrijven, lokale coöperaties, netbeheerders) roepen op om ruimte te geven aan kleinschalige initiatieven en innovatieve ideeën. Warmtecoalitie, *Manifest – Naar een toekomstbestendige warmtenet,* s.l., 10 juni 2020; Frank Straver, Oproep: Zorg dat warmtenet democratisch en duurzaam is, net als in Denemarken, in: *Trouw,* 10 juni 2020. Warmtenetten vanuit bewonersinitiatieven worden o.a. uitgevoerd in Terheijden en Vlieland. Hester van Santen, "In energievrijstaat Terheijden financieren inwoners hun warmtenet zelf", in: *NRC*, 22 juni 2020 en Esther Bijlo, "Primeur voor Vlieland: deze wijk wordt verwarmd zonder gas, maar mét een waterbassin", in: *Trouw*, 2 december 2021.

[204] Participatiecoalitie, Bewonersinitiatief in de warmtetransitie. De Participatiecoalitie deelt 20 lessen uit de praktijk, s.l., februari 2021; Christine Elisabeth Bleijenberg, In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen, proefschrift, Nijmegen, 9 juni

4.3 Een sociale stad blijven

In de paragraaf ‘waar komen we vandaan’ wordt kort samengevat welke ambitie, kansen, capaciteit, draagvlak en mogelijkheden vier jaar geleden door een grote groep strategen, unithoofden, projectleiders e.d. van de gemeente Nijmegen naar voren zijn gebracht om zo goed mogelijk in te spelen op de hoofdopgave ‘een sociale stad blijven’. De paragraaf ‘waar staan we nu’ schetst welke positieve of negatieve veranderingen de afgelopen vier zijn opgetreden met betrekking tot de hoofdopgave. Ten slotte worden in de paragraaf ‘actualisatie van de opgave’ enkele thema’s en vraagstukken beschreven die in het licht van de actuele nationale en Nijmeegse trends en ontwikkelingen opnieuw doordacht kunnen worden.

Waar komen we vandaan

Bovengemiddelde sociale problematiek
Nijmegen werd vier jaar gelden gekenmerkt door een bovengemiddelde sociale problematiek met vele kwetsbare Nijmegenaren en belangrijke sociale scheidslijnen. Er waren tussen de Nijmegenaren grote verschillen in de mate waarin zij over economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal beschikken. Dit uitte zich ook in grote verschillen tussen de Nijmeegse wijken, in het gebruik van sociale voorzieningen, gezondheid en gemiddeld opleidingsniveau. Er waren allerlei sociale scheidslijnen: in opleiding, in inkomen, in sociale afkomst, in gezondheid, tussen nieuwkomers en de bestaande Nijmegenaren, in vermogen om mee te doen, in religie en tussen de generaties.

Focus op de problematische sociale scheidslijnen
Als ambitie werd vier jaar geleden geformuleerd om de sociale scheidslijnen deels te accepteren (zij horen bij het leven in een stad, bij de stad als roltrap, bij de stad als *arrival city*). Maar om ze aan te pakken als zij een probleem zijn door stapeling, ruimtelijke concentratie, sociale uitsluiting, et cetera.

Scherpere keuzes ten behoeve van een sociale stad blijven mogelijk
Naast het radicaal inzetten op de voorkant, het bijstandsoffensief, de *community organization* in Nijmegen en veel van de lopende aanpakken in programma’s en binnen thema’s kunnen ook scherpere keuzes gemaakt worden. Scherpere keuzes in bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het wijkgerichte werken in het sociale domein onder regie van de gemeente. Het zorgen voor méér integraal beleid, méér samenhang en betere samenwerking tussen de maatschappelijke actoren op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en re-integratie. Een andere inrichting van armoedebestrijding en schuldenproblematiek door de aandacht meer te leggen op het stabiliseren van schulden, gedragscomponenten, stressfactoren, en minder op de technische bewindvoering. Verder viel te overwegen om doelbewust de beste mensen in te zetten voor de meest ingewikkelde situaties en om de meeste middelen te alloceren naar de grootste opgave en de wijken met de meest omvangrijke problematiek. Door de wijkteamprofessionals te mandateren en een flexibel (regelvrij)budget te alloceren zouden betere resultaten geboekt kunnen worden in specifieke casussen. De gemeente zou ook een meer actieve rol kunnen nemen in het lokale onderwijsbeleid en de samenwerking kunnen intensiveren met de onderwijsinstellingen. Dit zou aansluiten bij het advies van Onderwijsraad om als gemeente een meer actieve rol naar het onderwijs te gaan vervullen omdat daarmee onderwijs, jeugdbeleid en participatiebeleid meer geïntegreerd ontwikkeld en uitgevoerd zouden kunnen worden. Tenslotte was een denklijn om de transparantie in het sociaal domein te vergroten door data per wijk te genereren (liefst samen met de zorgverzekeraars) en om op basis daarvan een meerjarig investeringsprogramma op te stellen waarbij ‘shared savings’ inzichtelijk worden. Eventueel aangevuld met een populatiegebonden budgettering van wijkteams (één geldstroom P-wet, Wmo en Jeugdwet) en/of een gezamenlijk budget voor maatwerk over de grenzen van de Wmo, Wlz en Zvw heen.

2021. Zie voor hoe het niet moet: Frans Soeterbroek, *Op klantreis met burgerinitiatieven? Doe ze dat niet aan!*, blog, 19 oktober 2020; Yolanda de Koster, Burgerinitiatieven verdwalen in gemeentelijk doolhof, in: *Binnenlands Bestuur*, 15 oktober 2020; Roel Woudstra, Zitten gemeenten de groene burger dwars?, in: *Binnenlands Bestuur*, 22 oktober 2020.

Werk aan nieuwe vormen van solidariteit

Vier jaar geleden constateerde de trendstudie dat de emancipatie en het individualisme het individu een poets hebben gebakken. Het individu heeft zich losgemaakt van knellende verbanden, van het gezag van dominees en pastoors, van verstikkende burgerlijke conventies, van traditionele verplichtingen zoals het zondagse bezoek bij opa en oma. Maar het bevrijde individu voelt zich tegelijkertijd ontheemd en onveilig. Menigeen hunkert naar saamhorigheid en geborgenheid. De teloorgang van normen en waarden, de manier waarop wij met elkaar omgaan, staat al jaren op één in de top tien van grootste zorgen. Alhoewel de neiging tot sociaal pessimisme verklaarbaar is uit evolutionaire, psychologische en historische redenen, is het wenselijk om met allerlei (burger)initiatieven, meer solidariteit op de arbeidsmarkt, het temperen van inkomensverschillen, een versterking van de publieke sector als symbool van gezamenlijkheid, het stimuleren van actief burgerschap en het versterken van de participatieve en representatieve democratie burgers meer greep op 'het systeem' te geven. Dit kan burgers met elkaar verbinden, hen meer greep op de samenleving geven en tot nieuwe vormen van solidariteit leiden.

Waar staan we nu

Doorgaan met de transformatiedoelen in het sociale domein

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociale domein zijn een proces van vele jaren. Bij de vernieuwingen en innovaties in Nijmegen zijn vele ideeën uit de paragraaf 'scherpere keuzes ten behoeve van een sociale stad blijven mogelijk' op de vorige bladzijde uitgewerkt. In 2021 wordt gestart met een volledige gebiedsgerichte samenwerking, stadsdeelprogrammeren, stadsdeelagenda's en bekostiging in de stadsdelen. Dit geeft meer financiële zekerheid en sturingsmogelijkheden en geeft vooral meer ruimte aan professionals en uitvoeringsorganisaties om zorg en welzijn op maat te organiseren. De nieuwe werkwijze moet leiden tot meer inclusieve en collectieve oplossingen, minder bureaucratie, wachtlijsten en tekorten en minder prikkels die de productie opdrijven. Door de toegang tot de brede basisteams Jeugd & Gezin en Volwassenen indicatievrij te maken wordt ook voor vereenvoudiging en minder bureaucratie gekozen. Om jeugdhulp met verblijf zo veel mogelijk te bekorten of te voorkomen, zijn extra pleegouders geworven en zijn er pilots gestart met informeel mentorschap en buurtgezinnen. Voor de 3.500 gezinnen die gebruik maken van meerdere regelingen en die een stapeling van sociale problemen kennen, worden gezinscoaches ingezet om de stapeling van zorg te voorkomen en om betere zorg op maat te bieden. Met doorbraakteams en een doorbraakaanpak kan ten behoeve van deze gezinnen voor onorthodoxe oplossingen gekozen worden waarin niet de regels en de regelgeving leidend zijn maar het doen 'wat nodig is' om te komen tot echte oplossingen. De verwachting is dat op deze wijze uiteindelijk meer dan tweehonderd gezinnen echt geholpen zullen worden in 2022.[205]

Verbeteringen gerealiseerd

De sociale problematiek in Nijmegen is natuurlijk in vier jaar niet volledig verdwenen. Dit blijkt uit het werkloosheidspercentage, het aantal bijstandshuishoudens, het aantal kinderen in armoede, et cetera. Maar er zijn wel verbeteringen gerealiseerd. Met bijvoorbeeld een relatief sterke verbetering van het werkloosheidspercentage van 7,4 procent in 2016 naar 4,6 procent in 2020; een afname van 2,8 procentpunt. Alleen Leeuwarden, Groningen en Enschede laten een nog sterkere verbetering zien; maar dat is wel vanuit een hoger niveau in 2016 dan Nijmegen. Ook de bruto-arbeidsparticipatie neemt relatief sterk toe van 2016 naar 2020. Een sterkere verbetering dan in de regio en Nederland. Daarmee komt de bruto arbeidsparticipatie in Nijmegen in 2020 hoger uit dan in de regio en in Nederland. In 2016 was het omgekeerde nog het geval.

Toenemende kansenongelijkheid op vele terreinen en op vele terreinen in samenhang

Sociale scheidslijnen horen bij de stad Nijmegen met zijn rijke schakering van personen en levensmomenten en zijn in vele gevallen geen probleem. Wel kunnen verschillen tussen groepen in kansen, maatschappelijke positie en opvattingen de sociale samenhang onder druk zetten. Ook is het wenselijk dat overheden een context creëren

[205] Gemeente Nijmegen, Nijmegen: samen vooruit. Coalitieakkoord 2018-2022, Nijmegen, 26 april 2018, blz. 9 en 10; Gemeente Nijmegen, *Samenvatting Koersdocument 2022*, blz. 3; Gemeente Nijmegen, *Samen werken, samen sterk. Kader voor het versterken van de sociale basis,* s.l., s.a.

waarin iedereen permanent kansen krijgt, vanuit onderwijs, gezonde keuzes, sport- en beweegmogelijkheden en een eerlijk inkomen. Sociale ongelijkheid staat niet op zichtzelf, maar hangt samen met verschillen in de manieren waarop mensen denken over hun eigen leven, de samenleving en de politiek. Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderscheidt in Nederland zes sociale groepen: de gevestigde bovenlaag, de jonge kansrijken, de werkende middengroep, de comfortabel gepensioneerden, de onzekere werkenden en het precariaat. Tot 2014 en 2019/2020 (tot de coronapandemie) bleef de omvang van deze zes sociale groepen overwegend stabiel. Het meest opvallend is dat de groep jonge kansrijken groeide (van 12 procent naar 15 procent van de volwassen bevolking), terwijl het precariaat – mede vanwege selectieve mortaliteit – in omvang afnam (van 13 procent naar 9 procent). Mensen in de twee groepen met het minste kapitaal (het precariaat en de onzekere werkenden) vinden vaker dan de andere sociale groepen dat de meeste mensen niet te vertrouwen zijn, hebben minder vertrouwen in de politiek, zijn vaker niet van plan om te stemmen en vinden vaker dat de overheid onvoldoende voor hen doet.[206] Er zijn geen aanwijzingen dat Nijmegen afwijkt van het nationale patroon.

Wel is het waarschijnlijk dat de coronacrisis de verschillen tussen de sociale groepen heeft vergroot door verlies van werk, gezondheid of sociale contacten en dat ‘de kapitalen’ van de minder bedeelden wat betreft geld, relaties, cultureel kapitaal en gezondheid zijn afgenomen. Door de coronacrisis, de tweedeling op de woningmarkt tussen insiders en outsiders die de afgelopen jaren groter is geworden en de toenemende kansenongelijkheid veroorzaakt door het onderwijs is het aannemelijk dat de kansenongelijkheid groter is geworden in Nederland en Nijmegen.[207] Vaak hangt de kansenongelijkheid op diverse terreinen samen: op de woningmarkt, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in koopkracht (problematische schulden, armoede), in gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. Dit maakt het verkleinen van de kansenongelijkheid een complexe opgave.

Actualisatie van de opgave

Versterken sociale basis, bestaanszekerheid herstellen, kansengelijkheid vergroten en gezond leven makkelijker maken

De propositie van de gemeenten aan het nieuwe kabinet om te investeren in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid en de vele concrete stappen die voorgesteld worden, is één op één toe te passen voor een actualisatie van de Nijmeegse hoofdopgave om een sociale stad te blijven. Het samen met het Rijk slechten van de paradigmaverschillen tussen de Participatiewet, jeugdzorg en Wmo die het moeilijk maken om als gemeente te komen tot één gezin, één plan en één regisseur hoort hier bij.[208] Het blijven agenderen van betere wetten en beter afgestemde wetten draagt bij aan een verbetering en vereenvoudiging van de uitvoering. Eén van de doelstellingen van Nijmegen.

Een samenhangende aanpak gericht op positieve gezondheid om de gezondheidsverschillen te verkleinen

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 (eten, bewegen, sporten, recreëren). Een (dreigende) dakloosheid, (baan)onzekerheden, stress, armoede, schulden, eenzaamheid, psychische problemen, geluidsoverlast, onvoldoende middelen om individueel en in verenigingsverband te sporten, e.d. zijn achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl. Als deze structurele oorzaken niet worden aangepakt, is een individuele benadering – zoals tot nu toe gebruikelijk is

[206] Stella Hoff, Cok Vrooman, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer en Jeanet Kullberg, Verschil in Nederland 2014-2020, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Factsheet oktober 2021; VNG, Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona, Den Haag, maart 2021, blz. 8.

[207] Stella Hoff, Cok Vrooman, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer en Jeanet Kullberg, Verschil in Nederland 2014-2020, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Factsheet oktober 2021; VNG en Divosa, De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. Een propositie van gemeenten aan het nieuwe Kabinet, Den Haag, maart 2021, blz. 8 en 9.

[208] Frank Kalshoven en Getrude van Driesten, Paradigma’s in het sociaal domein, De Argumentenfabriek, Amsterdam, maart 2018; Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020.

– weinig effectief.[209] Naast het Rijk hebben de gemeenten een belangrijke rol om deze structurele achterstanden te verminderen.[210] Zo'n aanpak van de structurele achterstanden vraagt een vernieuwende organisatie van preventie, zorg en ondersteuning, zoals eerder aangekondigd in de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid. Dit vergt een domein overstijgende aanpak over meerdere departementen en over diverse gemeentelijke afdelingen heen. Zorgaanbieders (huisartsen, ziekenhuizen), diverse gemeentelijke afdelingen en de welzijnssector moeten elkaar weten te vinden en samen optrekken om de gezondheid van inwoners in de wijk te verbeteren. Dat blijkt in de praktijk nog lastig. Vroegsignalering van (gezondheids)problemen door wijkzorgteams gebeurt nog maar weinig, er wordt nog onvoldoende integrale hulp dicht bij huis geleverd en ontschot financieren door gemeenten en zorgverzekeraars gebeurt nog maar mondjesmaat.[211]

Het goed gaan organiseren van de zorg en ondersteuning voor de groeiende groep oude ouderen in wijk en buurt wordt één van de grootste opgaven voor de gemeente

Om de zorg voor de sterk groeiende groep ouderen in wijk en buurt goed te organiseren, zijn allerlei vormen van nieuwe huisvesting (aanleunwoningen, knarrenhoven, groepswoonvormen, woonzorgconcepten, zorghotelappartementen et cetera) nodig tussen enerzijds het verpleegtehuis en anderzijds de oude (eengezins)woning waarin men gewend is te wonen (en vaak niet weg wil). Doorstroming is bijvoorbeeld te realiseren door een combinatie van individuele benadering (wooncoaches), een huurprijskorting op de nieuwe woning, vergoeding van verhuiskosten en verhuishulp. Er is daarbij een groot gebrek aan betaalbare woonzorgvarianten voor (lage) middeninkomens, een kwalitatieve mismatch in gewenste woonvariaties op de woningmarkt voor senior eigenaar-bewoners en een gebrek aan samenhang in woonzorgaanbod op gebouw- en gebiedsniveau.[212] Een geactualiseerde opgave kan zijn om de kosten van woonaanpassing of het wonen in een woongemeenschap af te wegen tegen de kosten van toekomstig zorggebruik. De voordelen van woonaanpassing, woongemeenschap e.d. worden tot nu toe door gemeenten niet meegenomen in de woningprogrammering.[213]

Ook de zorg in wijk, buurt en kern kan op allerlei wijzen verbeterd worden en moet verbeterd worden. Het is lang gegaan over de verpleeghuizen. Daarvoor komt twee miljard euro extra beschikbaar om de kwaliteit op orde te krijgen. Maar de overgrote groep ouderen (93 procent) woont thuis en daarvoor zijn nog geen extra middelen beschikbaar gekomen. Vraagstukken die van belang zijn en opgepakt kunnen worden, zijn onder andere het aansluiten bij de twee levensgebeurtenissen die vooral voor kwetsbaarheid zorgen (overlijden van de partner en/of het ontstaan van meerdere gezondheidsproblemen), het versterken van de dagbesteding en de *community organisation* (buurthuizen nieuwe stijl ('huizen van de wijk), nieuwe generatie bibliotheekfilialen, woningcorporaties die investeren in 'kamers' en 'huizen' van de wijk, restaurants van de wijk, e.d.) en het op termijn – met de partners – ontwikkelen van bijvoorbeeld betaalbare 24/7 professionele beschikbaarheid van zorg en welzijn, poliklinieken geriatrie in de buurt en wijkklinieken acute ouderenzorg. Een geactualiseerde opgave kan zijn om de positieve gezondheid of gezondheidswinst van de zorgbehoeftige, kwetsbare oudere te gaan

[209] Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal, Essay, Den Haag, oktober 2020. Jet Bussemaker, Tim S. Jongers en Robert Vonk, Gezondheidsverschillen zijn symptoom van complexe ongelijkheid, in: Sociale Vraagstukken, 3 oktober 2020; Michiel van der Geest, Arme mensen gaan zes jaar eerder dood – waarom doen we daar niets aan?, in: *de Volkskrant*, 2 oktober 2020.

[210] Zie voor maatregelen op gemeentelijk niveau: T. Magnee, B. van Straaten, G Nagelhout.; Zicht op preventieve maatregelen om dakloosheid te voorkomen in Tilburg, IVO, Den Haag, 2020.

[211] Gera Nagelhout, Stap voor stap naar een gezonder leven voor iedereen, inaugurele rede Maastricht University, 19 maart 2021; Silke van Arum, René Broekroelofs en Hilde van Xanten, Sociale (wijk)teams, vijf jaar later, Movisie, Utrecht, april 2020.

[212] Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies, Den Haag, 30 juni 2020. Zie voor voorbeelden van betaalbare woonzorgvarianten het rapport van Platform31, Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren (verkenning en praktijk) en dan vooral het praktijkdeel. Zie ook de 174 ideeën die zijn ontwikkeld voor de prijsvraag Who Cares van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de naderende vergrijzingsgolf. De Vereniging Eigen Huis adviseert de gemeenten om een woonzorgvisie op te stellen die past bij de samenstelling van de bevolking. Vereniging Eigen Huis, *Eigen Huis Magazine,* mei 2021, blz. 17.

[213] Zie voor diverse mogelijke stappen om de zorg voor de zorgbehoeftige ouderen in wijk, buurt en kern te verbeteren Corinne Ellemeet, Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg, Den Haag, 17 mei 2018; Wilma Kieskamp, We weten nog niet alf wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen, in: *Trouw*, 18 november 2019. Daarbij is de financiering nog wel een lastig vraagstuk. Iedere euro besteedt aan ouderenzorg verslechtert de overheidsfinanciën op de lange termijn met 1,60 euro. Rijksoverheid, Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 36.

bekostigen en niet de handeling zoals gebruikelijk is in de zorg. En het samenvoegen van de drie verschillende zorgpotten (wmo, wlz, zvw) zodat er per wijk of regio één pot met geld is voor de zorg aan thuiswonende ouderen. Op deze wijze kan er ook één plan komen voor deze sterk groeiende groep ouderen en kan preventie echt van de grond komen.[214]

Wees selectief met preventie en maatwerkwerk om de echt kwetsbare inwoners beter te helpen

De inzet van gemeenten sinds 2015 op preventie en maatwerk in onder andere de jeugdzorg heeft er volgens het rapport *Stelsel in groei* toe geleid dat de ambulante jeugdzorg zowel in volume als in kosten per cliënt sterk is gestegen. Deze kosten zijn vooral gestegen door het verzorgen van jeugdzorg voor kinderen uit de betere gezinnen. De echt kwetsbare groepen zijn niet beter bereikt en geholpen. Omdat de zorgvraag in een rijk land de neiging heeft om relatief onbegrensd te zijn en 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 het gevaar dat het financieel uit de hand blijft lopen. Er is 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.

Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat een grote mate van selectiviteit in preventie, vroegsignalering en maatwerk kan voorkomen dat het waterpeil, binnen de jeugdzorg, steeds verder stijgt. Preventieve jeugdinterventies kunnen (kosten)effectief zijn. Maar vaak zijn de effecten klein, doen zich vooral voor op andere beleidsterreinen en vooral met een doelgerichte, integrale, gecoördineerde en langdurige aanpak kan de impact van preventie vergroot worden.[215] Een groter mate van selectiviteit voor maatwerk sluit aan bij de conclusie in *Stelsel in groei* dat maatwerkoplossingen niet passend zijn als standaardwerkwijze voor grote aantallen inwoners. Vele inwoners hebben slechts een enkelvoudige vraag waarbij een integrale, samenhangende maatwerkaanpak niet doelmatig en effectief is. Een integrale maatwerkaanpak is vooral wenselijk voor een zeer kleine groep inwoners en huishoudens (1, 2 of 5 procent) waarbij diverse sociale problemen stapelen (zorg, participatie, activering, psychische problemen, leerachterstanden, armoede, schulden, huiselijk geweld e.d.). Omdat de casussen voor multiprobleem inwoners en huishoudens duur zijn, loont de maatwerkaanpak vooral voor deze interventies. Voor deze kleine groep loont het om intervisies en casusoverleggen te organiseren, om meerdere aanpakken in samenhang en afstemming te proberen, om te innoveren én om te leren. Deze kleine groep kost per gezin heel veel geld (meer dan 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. Het doorbraakteam en de doorbraakaanpak van Nijmegen sluiten hierbij aan en kunnen misschien, na de eerste ervaringen, als geactualiseerde opgave opgeschaald worden.

Huisvesting doelgroepen onder druk

Bij een meer selectieve en gerichte aanpak van preventie, vroegsignalering en maatwerk hoort een hernieuwde focus op de meest kwetsbare inwoners, bijzondere doelgroepen en aandachtsgroepen. De huisvesting van aandachtsgroepen staat onder druk en de trend laat een verslechtering zien. Veel inwoners van Nederland hebben geen (t)huis en dat is niet alleen een hard gelag voor deze mensen, maar is ook voor de samenleving als geheel schadelijk. Een thuis begint met een huis en wanneer dit ontbreekt zijn de maatschappelijke kosten vaak uiteindelijk vele malen hoger. Gericht en gezamenlijk beleid voor de meest kwetsbare inwoners, bijzondere doelgroepen en aandachtsgroepen is inhoudelijk en organisatorisch complex. De vraag is nooit alleen een woning. Vaak zijn er extra's nodig (begeleiding, een specifieke woonvorm, een prikkelarme omgeving). Verder is

[214] Corinne Ellemeet, *op. cit.* Eén pot met geld en één plan sluit aan bij de wens van André Rouwvoet om de zorgverzekeraars een deel van hun premiegelden opzij te laten leggen voor 'preventie'. Dan is er volgens hem massa om preventie echt van de grond te krijgen; Michiel van der Geest, Zorgverzekeraars zijn er niet om zorgverleners aan het werk te houden, in: *de Volkskrant*, 30 januari 2020 (afscheidsinterview als voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland).

[215] Thijs Tuenter, Bram van den Berg en Inge Bastiaanssen, Effecten van preventie in het jeugdveld. Literatuuronderzoek, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, maart 2021, blz. 16 en 17.

de inspanning van meerdere overheidslagen en maatschappelijke partijen nodig. Het vraagt om een gerichte en selectieve integrale benadering van het huisvestingsvraagstuk, gecombineerd met sociale vraagstukken als ondersteuning, zorg, inburgering en meedoen in de maatschappij. In Nijmegen is Skaeve Hüse een voorbeeld van zo'n integrale benadering selectief gericht op de meest kwetsbare inwoners.[216]

De conclusie is dat lichtere hulp niet altijd zwaardere hulp voorkomt, dat een integrale aanpak slechts voor een zeer kleine doelgroep noodzakelijk is en dat de jeugd*zorg* veel beter afgebakend moet worden, dat er kwaliteitseisen aan aanbieders gesteld moeten worden en dat alleen nog bewezen effectieve interventies bekostigd zouden moeten worden. Bij de betere afbakening hoort het restrictief zijn met het toekennen van een therapeutisch label (adhd, dyslexie) aan allerlei leerproblemen en om "normale" opvoedperikelen te voorzien van het etiket "behoefte aan zorg". Voor het enkel en alleen kiezen voor bewezen effectieve interventies in de jeugdzorg is wel een vervelende complicatie dat de kennis nog ontbreekt om goed te kunnen selecteren. Zelfs als gekozen wordt voor bewezen preventieve interventies in de jeugdzorg zijn deze slechts effectief bij één van de acht gezinnen en welk gezin dat is, weten we op voorhand niet.[217] Hieruit kan ook de geactualiseerde opgave gedestilleerd worden dat professionals voor de complexe casussen nog méér moeten ruimte krijgen om te doen wat nodig is en dat een onderzoekende, experimenterende en lerende aanpak nog intensiever gestimuleerd moet worden.

Hernieuwde aandacht voor de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken

In kwetsbare Nijmeegse wijken maakt een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand, achterstelling, het ontbreken van perspectief en een concentratie van kwetsbare personen dat bewoners vatbaarder zijn om betrokken te raken bij (ondermijnende drugs-) criminaliteit, als (ongewilde) dader of slachtoffer. De laatste jaren nemen de verschillen op het gebied van leefbaarheid in bepaalde steden, wijken en buurten toe. Vanwege een context van achterstanden en uitsluiting, is criminaliteit in de kwetsbare wijken, buurten, kernen en dorpen steeds meer opgekomen. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken alleen maar doen toenemen, zo blijkt ook uit het manifest van vijftien burgemeesters die vorig jaar zomer aan de bel trokken. In het manifest wordt gepleit voor extra aandacht voor kwetsbare wijken.[218] Naast sociale problemen heeft criminaliteit in deze wijken een georganiseerd en structureel karakter gekregen.[219]

Een Educatieve Agenda die inzet op het vergroten van de prestaties van het onderwijs en het verkleinen van de kansenongelijkheid

Het onderwijs is een belangrijke motor van kansenongelijkheid geworden. Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden, toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen

[216] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, Een thuis voor iedereen, Adviesrapport, Den Haag, 8 juli 2021; Gemeente Nijmegen, Huisvesting kwetsbare groepen Nijmegen. Over woonladder en 'skaeve huse' (pdf), Onderzoek en Statistiek, december 2007.

[217] Aukje Hilderink e.a., Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, Den Haag, 8 april 2021; Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020; Theo Doreleijers, "Jeugdzorg dreigt opnieuw te verzanden", in: *NRC,* 21 april 2021; Harrie Verbon, Er wordt flink geld verdiend aan foute jeugdzorg, in: *de Volkskrant*, 11 maart 2021; Esther Lammers en Judith Harmsen, Nu gaan we samen de oplossing zoeken (interview met Leonard Geluk), in: Trouw, 3 juni 2021; VNG, Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona, Den Haag,

[218] Manifest, Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, Zaanstad, 2021. Urgente oproep van vijftien burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan.

[219] Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017; Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermans, Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2019, blz. 5.

op school.[220] Naast de kansenongelijkheid is de gestage neergang in leerprestaties één van de nijpendste problemen in het onderwijs.[221]
De afnemende prestaties van het onderwijs valt niet zonder meer te verklaren uit een onvoldoende bekostiging van het onderwijs. De afgelopen kwart eeuw namen de onderwijsuitgaven sterker toe dan het nationaal inkomen, dan het aantal leerkrachten (en ondersteunend personeel) en namen véél sterker toe dan de groei van het aantal leerlingen/studenten.[222] De productiviteit in het onderwijs (met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs) is sterk gedaald. In het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo is de productiviteit in 2017 zo'n 35 tot 40 procent lager dan in 1980. Dat betekent dat steeds meer personeel nodig is om dezelfde onderwijsprestaties te leveren.[223] Maar de onderwijsprestaties blijven niet gelijk. Integendeel, de afgelopen twintig jaar dalen ze gestaag. In elke groep acht zitten gemiddeld zes kinderen die het basisniveau van schrijven niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Zij lopen het risico op laaggeletterdheid en zullen daarmee moeite hebben om een bijsluiter van een medicijn te begrijpen of om een formulier van de gemeente in te vullen. Een paar jaar geleden zat Nederland met leesvaardigheid kwalitatief nog op het Europese gemiddelde. Tegenwoordig behoort Nederland tot de sterkste dalers in Europa. De leesvaardigheid was tien jaar terug nog top. Nu staat Nederland op de 23ste plaats; na Polen, Tsjechië en Slovenië. Nederland wordt ook gekenmerkt door grote verschillen tussen scholen in het voortgezet onderwijs. De prestaties van leerlingen in groep 8 op vergelijkbare basisscholen in *dezelfde* wijk schelen soms wel een of twee onderwijsniveaus. Dit is bovendien opmerkelijk omdat Nederland relatief veel geld uitgeeft per leerling en Nederlandse leerlingen veel lesuren krijgen. De verschillen tussen scholen worden niet verklaard worden door de uitgaven, maar door de leerlingpopulatie, de achterstanden die al vóór de aanvang van het basisonderwijs ontstaan en de dagelijkse keuzes van schoolbesturen, schoolleiders en leraren.[224]

De ouders die het kunnen betalen, proberen de teruglopende prestaties van het onderwijs te compenseren met aanvullend onderwijs. Er is dan ook een sterke groei van de uitgaven aan bijlessen, huiswerkbegeleiding, examentraining, toetsweekopvang en tutoring in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het aantal private bedrijven dat onderwijs aanbiedt, is sterk toegenomen van ruim 5.000 bedrijven in 2007 tot bijna 14.000 in 2020. De uitgaven van huishoudens aan privaat onderwijs zijn toegenomen van 142 mijoen euro in 2010 tot 320 miljoen euro in 2019; deze uitgaven van huishoudens voor bijlessen e.d. nemen met gemiddeld 9,5 procent per jaar toe.[225] Dit vergroot weer in belangrijke mate de kansenongelijkheid omdat ouders met lage en bescheiden inkomens de mogelijkheid om privaat onderwijs te bekostigen veel minder hebben dan ouders met

---

[220] Er is een toenemende fragmentatie en segmentatie door het onderwijs van de meritocratie. Meritocratie (vrij vertaald: geregeerd door degenen die het verdienen) is een maatschappijmodel waarin de sociaaleconomische positie van elk individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (merites). Deze meritocratie heeft wrede kanten omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving denken dat dit door eigen toedoen komt en zich daardoor minderwaardig gaan voelen. Dat zij niet mee kunnen komen, kan gelegen zijn in werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen of aan de hoge eisen die gesteld worden. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders ('curling ouders') de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen (sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen). Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Lex Herweijer en Edith Josten, "Een ideaal met een keerzijde", in: Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer, Verschil in Nederland, Sociaal en Cultureel Rapport 2014, SCP, Den Haag, december 2014, blz. 69, 70. 92; Judith Elshout, Evelien Tonkens en Tsjalling Swiestra, "Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van 'verliezers'", in: P. de Beer en M. van Pinxteren (red.), Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?, Amsterdam, 2016, blz. 209-234; Martin Sommer, Waar is Jan Normaal gebleven? De grote middengroep is finaal gespleten in hoger en lager opgeleiden, in: *de Volkskrant*, 27 februari 2016; Anouk Boone, Interview de kloof. Ondernemer Rutger Koopmans 'Mijn generatie denkt ook: wij willen jullie jongeren wakker schudden', in: *de Volkskrant*, 5 september 2019; Rijksoverheid, Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 26.

[221] Aleid Truijens, Laten we eens afkijken bij de buren: waarom leren kinderen zo weinig?, in: *de Volkskrant*, 1 november 2021.

[222] Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v., Platform31, Den Haag, juli 2021, blz. 44.

[223] IPSE Studies, Productiviteit onderwijs verder afgenomen, Delft, 19 juni 2019. Zie ook: Jos Blank en Alex van Heezik, Vernieuwingen in het onderwijs. Zegen of vloek? (pdf), in: *Stad 2019*, blz. 201-2020; Martin Sommer, De ziekte van Baumol is hardnekkiger dan corona, in: d*e Volkskrant*, 5 juni 2020.

[224] Martin Sommer, De ziekte van Baumol is hardnekkiger dan corona, in: *de Volkskrant*, 5 juni 2020; Rijksoverheid, Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 5, 19, 22, 23, 37, 90 en 91; ; Inspectie van het Onderwijs, De staat van het onderwijs. Het stelsel, Den Haag, 2021, blz. 17-20.

[225] Rijksoverheid, Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 39; Inspectie van Onderwijs, De staat van het onderwijs. Het stelsel, Den Haag, 2021, blz. 45-49; Inspectie van Onderwijs, *De staat van het onderwijs*, Den Haag, 2021; Patricia Veldhuis, 'Schaduwonderwijs' is een forse groeimarkt geworden, in: *NRC*, 14 april 2021; Patricia Veldhuis, Ouders willen beste voor hun kind: het schaduwonderwijs floreert, in: *NRC*, 14 april 2021; Pieter Hasekamp, Bijlesindustrie dreigt publiek onderwijs uit te hollen, Centraal Planbureau, blog 5 november 2021.

goede inkomens. Volgens een redactioneel commentaar van *Het Financieele Dagblad* kan iemand die alle cijfers van de staat van het Nederlandse onderwijs bij elkaar optelt alleen maar concluderen: “het onderwijs faalt”. Te veel kinderen verlaten school zonder goed te kunnen lezen, schrijven en rekenen. Daar hebben ze hun hele leven last van.[226]

Omdat de gemeente (en de maatschappij in brede zin) de lange termijn maatschappelijke gevolgen ondervindt van de kansenongelijkheid en de teruglopende onderwijsprestaties kan de gemeente om het onderwijs te verbeteren en om de kansenongelijkheid te bestrijden veel verder gaan dan haar wettelijke taken op het terrein van onderwijs.[227] De slechte prestaties van het onderwijs hebben als resultaat dat een grote groep leerlingen met een diploma van school afgaat dat onder hun potentiële capaciteit ligt, dat zij gedurende hun hele loopbaan minder verdienen en dat zij hun hele arbeidzame leven tegen drempels aanlopen.[228] De opgelopen onderwijsachterstanden in de coronacrisis, de krimpende beroepsbevolking en de urgentie om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op hoger niveau te krijgen, maken dit des te urgenter. Ook de Onderwijsraad roept de gemeenten op om zich veel nadrukkelijker te bemoeien met het onderwijs. Door onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid veel beter te integreren, neemt de effectiviteit van het beleid in het sociale domein toe. In Nijmegen heeft dat deels zijn uitwerking gekregen in de gezamenlijke werkagenda Passend Onderwijs en Jeugdhulp 2021-2022.[229]

Nijmegen onttrekt zich niet aan deze landelijke ontwikkeling. De problemen van het onderwijs (toenemende kansenongelijkheid, afnemende prestaties) doen zich ook in Nijmegen voor. Toch zijn de problemen in Nijmegen niet groter dan elders. Vier van de Nijmeegse scholen voor voortgezet onderwijs (Kandinsky, Stedelijk Gym, SSGN en Mondial) hebben voor één of meer van hun afdelingen het predicaat ‘excellent’. Dat geldt ook voor de school voor het speciaal basisonderwijs SBO de Windroos (locatie Lindenholt). In Nijmegen heeft geen enkele school het predicaat (zeer) zwak van de Onderwijsinspectie gekregen. Het aandeel basisscholieren met het hoogste risico op onderwijsachterstand ligt in Nijmegen op het Nederlandse gemiddelde (15 procent) en het relatieve verzuim per 1.000 leerlingen ligt (met 19) onder het gemiddelde relatieve verzuim in Gelderland (21), in alle gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners (24), in alle gemeenten die sterk verstedelijkt zijn (26) en onder het gemiddelde relatieve verzuim in Nederland (26). Wel is het percentage voortijdig schoolverlaters in het voortgezet en mbo-onderwijs (2,1 procent) iets hoger dan het gemiddelde percentage in Gelderland (1,6 procent), in Nederland (1,7 procent), in alle sterk verstedelijkte gemeenten (1,9 procent) en in alle gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners (2 procent). Het initiële onderwijs in Nijmegen wordt gekenmerkt door een tweedeling. Nijmeegse basisscholen (22) die een eenvoudige leerlingpopulatie hebben en basisscholen (11) met een heel moeilijke populatie. Om te zorgen dat deze tweedeling niet verder vergroot, probeert Nijmegen de segregatie tegen te gaan met een centrale aanmelding en door te bevorderen dat de leerlingen in de eigen buurt naar de basisschool kunnen gaan. Dit beleid is tot nu toe maar ten dele succesvol.[230]

---

[226] *Het Financieele Dagblad*, Maak onderwijs prioriteit bij de formatie*,* 15 april 2021. Zie ook: Ilse Zeemeijer, Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar, in: *Het Financieele Dagblad*, 8 mei 2021, blz. 22 en 23.

[227] De kwaliteit van en de variatie in het onderwijs kan bevorderd worden door meer onderwijsvormen, de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs, meer leerwerkbanen, betere voor- en vroegschools onderwijs, laaggeletterdheid aanpakken met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen, langere lestijden in de vorm van avond-, weekend- en zomerscholen en het aantrekken (of beter belonen) van de beste leerkrachten en schoolhoofden. Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jeroen Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad,* Nicis Institute, Den Haag, 11 juni 2012, blz. 9, 18 – 21; Maarten Camps, Sturen op economisch groei, in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 104, nr. 4769, 17 januari 2019, blz. 6-8; Rijksoverheid, Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 40, 41. Zie ook het nog steeds indrukwekkende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*,* Amsterdam, 2013.

[228] De slechte prestaties van het onderwijs tasten bovendien het toekomstig verdienvermogen en de economisch groei van Nederland aan. Investeringen in het onderwijs vergroten de arbeidsproductiviteit, dragen bij aan het innovatievermogen, kennis over nieuwe technologieën en aan de manier waarop die kennis wordt toegepast en geïmplementeerd.

[229] Onderwijsraad, Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*,* Advies, Den Haag, 2017; T. Blankenstein en M. Erciyas, *Agenda Passen Onderwijs en Jeugdhulp 2021-2022* (eerste aanzet, concept), Gemeente Nijmegen en Samenwerkingsverband Stromenland Passend Onderwijs, juni 2021.

[230] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Kerncijfers; gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor 2021, Kwaliteit; waarstaatjegemeente.nl (dashboard onderwijs); Gemeente Nijmegen, Evaluatie gemengde scholen-beleid Nijmegen (pdf), Bureau Onderzoek en Statistiek, 21 juni 2021; zie ook grafiek 2.15.

In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs en de extra middelen die beschikbaar zijn gekomen om de leerachterstanden die ontstaan zijn door corona weg te werken, zetten de gemeente Nijmegen en de scholen in op interventies die gericht zijn op het bevorderen van kansengelijkheid. Men wil investeren in activiteiten die een duurzaam effect gaan hebben. Met aandacht voor: de overgang van het primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, thuiszitters, aanpak schoolverzuim, pilots 'aansluiting onderwijs en zorg', ondersteuning *in* de school en het versterken van de verbinding met de lokale (buurt)teams. Daarnaast wordt uit Nijmeegse welzijnsmiddelen ingezet op jongerenwerk op alle vo- en mbo-scholen en extra jongerenwerk op vmbo-scholen (onder andere extra cultuur en sport om het weer ontmoeten te stimuleren).[231] Of de tijdelijke middelen van het Nationaal Programma Onderwijs voldoende zijn om de structurele problemen in het onderwijs op te lossen, is zeer de vraag.

Volop inzetten op de (kwaliteit) van de uitvoering

In 2018 wees Herman Tjeenk Willink in zijn oproep *Groter denken, kleiner doen* erop dat er te weinig aandacht is voor de uitvoering van beleid. Ondertussen wordt deze constatering breder gedeeld.[232] Nieuwe ministers, gedeputeerden en wethouders gaan volgens Tjeenk Willink zelden na of hun beleidsplannen binnen de gewenste tijd realiseerbaar zijn gezien de vele taken waarvoor de uitvoerders (na alle bezuinigingen en reorganisaties) al zijn gesteld. Ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties concludeerde dat er meer aandacht moet komen voor de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat daarin.[233] Dit probleem speelt op rijksniveau en op gemeenteniveau en moet door beide overheidslagen aangepakt worden.

Gemeente Nijmegen heeft al conclusies getrokken uit deze aanbevelingen. Omdat er reeds een breed palet van aanpakken en interventies is, zijn nieuwe beleidsdoelen niet nodig. Wel is nog winst te behalen in een verbeterde uitvoering van het bestaande Nijmeegse beleid. Een groot deel van het aanbod wordt namelijk ondersteund vanuit verschillende beleidsdoelen en domein. Dit betekent bijvoorbeeld dat subsidies en projecten vaak niet integraal worden afgewogen en dat er een mix aan richtlijnen en randvoorwaarden is ontstaan. Daarnaast wordt in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering de aandacht meer gericht op de beleidsvorming (plan) en minder op de implementatie, uitvoering (do) en vervolgens evaluatie (check) en verbetering (act).[234]

Men een stapsgewijze lerende aanpak (een stap zetten, evalueren, leren en een volgende stap zetten) kan het sociale beleid vernieuwd, geïnnoveerd en getransformeerd worden en kan er meer aandacht komen voor de kwaliteit van de uitvoering. Tegelijkertijd is het makkelijker opgeschreven dan gedaan. Het vergt goede informatie, methodologische kennis, reflectieve professionals, intervisie, openheid en vertrouwen. Daarnaast is het verre van eenvoudig om betekenisvolle conclusies te trekken uit de zeer gevarieerde casuïstiek waar men in de uitvoering mee te maken heeft. Deze geactualiseerde opgave voor Nijmegen betekent ook dat men substantieel middelen, capaciteit en vaardigheden moet inzetten voor een lerende aanpak en dat men pilots zou kunnen opzetten met concrete doelstellingen en serieuze evaluaties die het mogelijk maken om de aanpak ná de evaluatie op- of af te schalen.

---

[231] Gemeente Nijmegen, *Nationaal Programma Onderwijs – Nijmegen,* s.a.

[232] Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman, Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur, 12 maart 2021; Bernard ter Haar, Schoei beleidseconomie op nieuwe leest, in: Economisch Statistische Berichten, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Bellegeer en Jean Dohmen, Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt, in: Het Financiële Dagblad, 16 maart 2021; Roel Bekker, Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid, in: Het Financiële Dagblad, 16 maart 2021. Illustratief zijn de 98 overheidsfiasco's (en voor elk betoog zijn er voorbeelden beschreven) in: Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Amsterdam, 2020; Arie Jan Korteweg, Voormalig topambtenaar Roel Bekker verzamelde 98 overheidsfiasco's in zijn blunderbak:, in: *de Volkskrant*, 27 mei 2020

[233] Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. Eindrapport Klem tussen balie en beleid. Den Haag, 25 februari 2021.

[234] Cilia ten Den, *'Samen werken, samen sterk', kader voor het versterken van de sociale basis,* Raadsvoorstel, 12 oktober 2021. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau breekt een lans om in te zetten op een verbetering van de integrale (beleids-)uitvoering, zowel binnen de gemeente als samen met de uitvoeringspartners en met de partijen in de wijk. Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020.

Bij de inzet op de kwaliteit van uitvoering zijn verder alle lessen van *Bewijzen van goede dienstverlening* nog steeds actueel.[235] De gemeente moet er zich verder bewust van zijn dat vele initiatieven van burgers belemmerd worden door allerlei regels, formulieren, controles, toezichtpraktijken en vastgeroeste gewoontes. Om tot een betere uitvoering te komen, is het verder van het belang dat alle ketenpartners hun informatievoorziening op orde hebben, dat data gedeeld en gecombineerd kunnen worden en dat van casuïstiek geleerd kan worden. De Nationale Ombudsman gaat nog een stap verder en pleit er voor dat elke gemeente een loket inricht waar de burger met al zijn vragen en problemen met overheden (gemeente, provincie, Rijk) en alle uitvoeringsorganisaties terecht kan én geholpen wordt. Meer eenvoudige oplossingen dan die van de Nationale Ombudsman zijn om te stimuleren en ruimte te geven dat ambtenaren luisteren, begrip tonen, meedenken en adviseren als burgers een beroep op hen doen en dat zij bovendien véél vaker de telefoon pakken in plaats van zich te bedienen van formulieren, callcenters, digitale portals en 14.000 nummers.

Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten

De afgelopen vijftig jaar is het aandeel van de zorguitgaven in de rijksbegroting sterk gestegen. Tussen 1972 en 2018 stegen de zorguitgaven van 6 miljard naar 100 miljard euro. De curatieve zorg is voor 62 procent van de kosten verantwoordelijk, de langdurige zorg en ondersteuning voor 28 procent (care) en de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg voor 10 procent (care). In internationale vergelijkingen valt op dat de uitgaven aan curatieve zorg in Nederland in vergelijking met andere, vergelijkbare landen gemiddeld is, dat de eigen bijdragen aan de zorg (buiten de premiebetalingen) gering zijn en dat de uitgaven aan langdurige zorg en ondersteuning zéér hoog zijn.[236] Het RIVM verwacht voor de zorgsector een toename van het uitgavenniveau tot 174 miljard euro in 2040.

Evenals de afgelopen decennia zullen bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven de komende jaren substantieel sterker stijgen dan de economisch groei. De sterke stijging wordt voor een derde veroorzaakt door de vergrijzing en voor twee derde door de technologische ontwikkeling, het wettelijk geregelde recht op zorg en de open-einde-aanspraak op de beste curatieve zorg dat wetenschap en praktijk effectief achten. Daardoor ging de afgelopen kabinetsperiode driekwart van de stijging van de overheidsuitgaven op aan zorg.[237] De toenemende zorguitgaven zijn ook een belangrijke verklaring dat de laatste jaren de ontwikkeling van de lonen de ontwikkeling van het nationaal inkomen niet kan volgen.[238] De groei van de zorg belemmert via de arbeidsmarkt ook de ontwikkeling van alle andere publieke en private activiteiten. De prognose is dat de komende jaren jaarlijks 40.000 extra zorgprofessionals nodig zijn om in de stijgende zorgvraag te voorzien. Met de krimpende beroepsbevolking en de geringe toename van de arbeidsparticipatie kan niet voorzien worden in deze vraag naar zorgpersoneel of het extra arbeidsaanbod moet (meer dan) volledig bestemd worden voor de zorg.[239] Als de zorguitgaven even snel blijven toenemen als in de beginjaren van dit millennium, slokken zij in 2040 een kwart van de economie op. Bij ongewijzigd beleid zijn de huishoudens over twintig jaar gemiddeld bijna de helft van hun inkomen kwijt aan

---

[235] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Bewijzen van goede dienstverlening, WRR-rapport nr. 70, Den Haag, 2004; H. Dijstelbloem, P.L. Meurs, E.K. Schrijvers (red.), Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren, WRR-Verkenningen nr. 6, Den Haag, 2004.

[236] Sociaal-Economische Raad, Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 69; Rijksoverheid, Naar een toekomstbestendig zorgstelsel, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz.5. De curatieve zorg bestaat uit de huisartsenzorg, verloskundige zorg, de meeste medisch-specialistische zorg, genees- en hulpmiddelen, tandheelkundige zorg voor kinderen tot 18 jaar en de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen. De langdurige zorg en ondersteuning bestaat uit ouderenzorg, gehandicaptenzorg en langdurige geestelijke gezondheidszorg.

[237] R.A.A. Vonk, et.al, Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM-rapport 2020-0059, Bilthoven, 2020, blz. 17; Sociaal-Economische Raad, Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 66; Rijksoverheid, Naar een toekomstbestendig zorgstelsel, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 5; Rijksoverheid, Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 37; Karlijn Kersten, Toep van Dijk, Wouter Hogervorst, Niels Muselaers en Rens Nissen, Niet kiezen in de begroting, is kiezen voor meer zorg en minder onderwijs, in: *ESB*, jrg. 106, 2021, nr. 4794, blz. 110 en 111.

[238] Centraal Bureau voor de Statistiek, Inkomen Nederlanders in 50 jaar meer dan verdubbeld, Nieuwsbericht, 15-4-2021.

[239] In de volgende kabinetsperiode van vier jaar daalt de beroepsbevolking. Door een toename van de arbeidsparticipatie neemt in deze periode het arbeidsaanbod nog met 135.000 mensen toe. Door de verdere stijging van de zorguitgaven zullen al deze mensen nodig zijn in de zorg. Centraal Planbureau, Verkenning Middellangetermijn 2022-2025, CPB Raming, Den Haag, november 2019. Er werken nu 1,4 miljoen mensen in de zorg. In 2040 zijn er meer dan twee miljoen zorgmedewerkers nodig. Sociaal-Economische Raad, Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020.

zorgpremies.[240] Daarmee dreigt het zorgstelsel met steeds hogere verplichte overdrachten van gezond naar ziek (risicosolidariteit) en van hogere naar lagere inkomens (inkomenssolidariteit) op den duur te bezwijken onder de druk van de steeds hogere kosten en collectieve ziektekostenpremies. De hoogoplopende belastingen en sociale premies zullen uiteindelijk ook de economische groei aantasten.

De snel stijgende collectieve zorguitgaven zijn ook een 'koekoeksjong' dat andere collectieve uitgaven (onderwijs, veiligheid, verbetering van de dijken, et cetera) in toenemende mate over de rand van het begrotingsnest zal drukken. En ook de gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegeet. De jeugdzorgtaken van gemeenten zijn geëxplodeerd van 3,6 miljard euro in 2015 naar 5,5 miljard euro in 2019.[241] Alhoewel de sterk toenemende zorguitgaven zich vooral voordoen in de 'cure' waar de gemeenten niet direct verantwoordelijk voor zijn, is er een gezamenlijke verantwoordelijk voor Rijk, gemeenten en de hele samenleving om dit 'koekoeksjong' onder controle te krijgen.[242] De decentralisaties van het sociale beleid naar gemeenten hebben nadrukkelijk als doel om de kostenstijging onder controle te krijgen. In het verleden zijn de gemeente met de decentralisatie van de Wmo daarin zeer succesvol geweest. Met de decentralisaties uit 2015 is dat tot nu toe nog niet gelukt.

Samenhang tussen de Nijmeegse opgaven

In een gebiedsgerichte benadering aangevuld met een sterk selectieve aanpak voor de meest kwetsbare Nijmegenaren, multiprobleemgezinnen en aandachtsgroepen kunnen alle opgaven met elkaar verbonden worden. Wijkgericht werken, stadsdeelprogrammeren, buurtteams, de sociale basis, preventieprogramma's, wonen en onderwijs kunnen benut worden om doelgericht en effectief tot een betere uitvoering te komen. Dit kan alleen maar lukken met een zeer selectieve en gerichte aanpak.

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. De mensen ontbreken om voldoende aandacht te kunnen geven aan de kwaliteit van de uitvoering in het sociale beleid. De energietransitie stagneert door gebrek aan vakbekwaam personeel. De Nijmeegse en regionale ondernemingen kunnen niet groeien en in voldoende mate innoveren. Et cetera. Dit kan aanleiding zijn om van de verbetering van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (beter onderwijs, innoveren, slimmer organiseren, e.d.) en het verhogen van de arbeidsparticipatie een centrale samenhangende geactualiseerde opgave te maken. Waarbij het college in de nieuwe bestuursperiode zich kan opwerpen als probleemeigenaar van de regionale arbeidsmarkt. Niet om de arbeidsmarkt over te nemen (jaarlijks treden een half miljoen mensen toe tot de arbeidsmarkt, verlaten een half miljoen mensen de arbeidsmarkt en veranderen een half miljoen mensen van baan zonder grote bemoeienis van de overheid) maar om als gemachtigde regisseur – met liefst enige doorzettingsmacht – het *publieke* gezamenlijk belang aan tafel te blijven inbrengen.[243] Dit betekent ook het sturen op inclusief werkgeverschap en het stimuleren van impactondernemen, ruimte maken voor ondernemen met als uitgangspunt een positieve of ecologische maatschappelijke of ecologische bijdrage.

[240] C.A. de Kam en J.H.M. Donders, Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven 2018|2, Den Haag, 2018, blz. 18; Rijksoverheid, Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 76.

[241] Harrie Verbon, Gemeenten kraaien victorie, en het Rijk betaalt wel door aan de falende jeugdzorg, in: *de Volkskrant,* 7 juni 2021.

[242] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, WRR-rapport 104, Den Haag, 2021.

[243] In de praktijk is de gemeente slechts één van de actoren in de ingewikkelde samenwerking en complexe overleggen van werkgevers, werknemers (vakbonden), UWV en onderwijsinstellingen in de arbeidsmarktregio. Qua formele taak is de gemeente slechts betrokken bij een zéér klein onderdeel van de arbeidsmarkt (Participatiewet en bijstand). Vanwege het *publieke* belang om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een hoger niveau te krijgen en om de arbeidsparticipatie te vergroten, kan de analyse zijn dat de *publieke* taak van de gemeente veel groter is dan haar formele taak. De werkgevers en de vakbonden behartigen een privaat belang, het UWV is een uitvoeringsorganisatie met een strikte, nauw afgebakende taakopdracht en ook de onderwijsinstellingen verdedigen veelal een deelbelang. In dit complexe veld kan de analyse zijn dat alléén de gemeente, de wethouder en het college, de enige actor die het *publieke* belang kan behartigen of zou kunnen behartigen.

4.4 Versterken economische veerkracht

In de paragraaf ‘waar komen we vandaan’ wordt kort samengevat welke ambitie, kansen, capaciteit, draagvlak en mogelijkheden vier jaar geleden door een grote groep strategen, unithoofden, projectleiders e.d. van de gemeente Nijmegen naar voren zijn gebracht om zo goed mogelijk in te spelen op de hoofdopgave ‘versterken van de economische veerkracht’. De paragraaf ‘waar staan we nu’ schetst welke positieve of negatieve veranderingen de afgelopen vier zijn opgetreden met betrekking tot de hoofdopgave. Ten slotte worden in de paragraaf ‘actualisatie van de opgave’ enkele thema’s en vraagstukken beschreven die in het licht van de actuele nationale en Nijmeegse trends en ontwikkelingen opnieuw doordacht kunnen worden.

Waar komen we vandaan

Economisch succes van Nijmegen als prioritaire doelstelling
De economische onzekerheden, het disruptieve karakter van de technologische ontwikkelingen en de ingrijpende duurzaamheidstransitie maken duidelijk dat het aanpassingsvermogen en de veerkracht van de Nijmegenaren, van de Nijmeegse organisaties, van Nijmeegse ondernemingen en van de gemeentelijke organisatie cruciaal is. Vier jaar gelden werd in de trendstudie betoogd dat het economisch succes van Nijmegen veel meer het centrale doel in het beleid van de gemeente zou kunnen zijn. Succes kan daarbij alleen gerealiseerd worden als wonen, leefomgeving, bereikbaarheid, onderwijs, arbeidsmarkt, werk & inkomen en cultuur e.d. óók bijdragen aan het economische succes en als de programma’s die voor deze thema’s verantwoordelijk zijn het economisch succes ook als primaire doelstelling omarmen. Dit vraagt een krachtige overheid en zeker geen terugtrekkende overheid of een overheid die de *publieke* doelstellingen aan de markt overlaat. In de trendstudie 2018 werd het idee aangedragen dat het stadbestuur de motor dient te zijn om te zorgen dat de ‘raderen’ van de regionale economie effectief draaien.[244]

Voldoende plannen aanwezig om opgave het hoofd te bieden en kansen beter te gaan benutten
Om de afnemende potentiële beroepsbevolking in de regio géén bottleneck voor de economische ontwikkeling in Nijmegen te laten zijn, zijn diverse beleidsintensiveringen mogelijk. Daarbij zijn suggesties aangereikt om de aantrekkelijkheid van Nijmegen nog verder te vergroten met betere woon- werk- en leefmilieus, door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit te bevorderen door middel van vernieuwing, innovatie, onderwijs en ondernemerschap en door de arbeidsparticipatie te vergroten (betere werking van arbeidsmarkt, verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt, meer bij-, om- en herscholing en een intensievere samenwerking met andere arbeidsmarktregio’s).

Focus meer op de lange termijn dan op de korte termijn
In het arbeidsmarktbeleid zijn er twee perspectieven die moeilijk zijn te combineren omdat zij enerzijds op de lange termijn betrekking hebben en anderzijds op de meer korte termijn. Het *investerings- en kennisperspectief* legt de focus op hoger opgeleiden die als motor worden gezien voor kennis en innovatie, de dynamiek op de woningmarkt en die zorgdragen voor koopkracht en allerhande spillovers die de regionale economie ten goede komen. Het investeringsperspectief uit zich in investeringen in de kenniseconomie en in topsectoren, van scienceparks tot incubators, geregisseerd door Economic Boards en netwerken van grote bedrijven. Dit perspectief spreekt niet van werkloosheidsbeleid, maar van een Human Capital agenda. Het is de productiviteitszijde van de arbeidsmarkt die vooral de ‘kansen en mogelijkheden’ benadrukt. Dit is ook het pleidooi van de Economische Visie.

De tweede invalshoek is het *schadelast- en compensatieperspectief*: van werklozen en arbeidsbeperkten die moeilijk aan het werk komen omdat eenvoudige arbeid simpelweg te duur is geworden voor de productiviteit die zij kunnen leveren. Of die uit de markt worden gedrukt door hoger geschoolden. Het gaat hier vooral om lager opgeleiden, soms arbeidsmigrant, soms arbeidsgehandicapt, soms op leeftijd, die de werkloze onderkant van de arbeidsmarkt bevolken dan wel behoren tot de outsiders. Bij dit perspectief worden niet de kansen benadrukt,

[244] Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, Stedelijke regio’s als motoren van economische groei. *Wat kan beleid doen?,* Den Haag, 2017.

maar de armoede, zorg en schadelast die compensatie via sociale zekerheidswetgeving met zich mee brengt. Gezien het beslag dat de financiële budgetten en risico's voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting leggen, is het begrijpelijk dat het schadelast- en compensatieperspectief vaak de voorrang heeft. Toch zijn verschuivingen naar de lange termijn en het investerings- en kennisperspectief zeer wel te overwegen om de veerkracht en het aanpassingsvermogen te vergroten en omdat een inzet op de inwoners met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt het meest effectieve re-integratiebeleid is.

Maak van de regio Arnhem-Nijmegen nog meer één samenhangend economisch systeem en steek geen energie in onproductieve regio-indelingen
Hoe beter de regio Arnhem-Nijmegen functioneert als één samenhangend economisch systeem hoe beter de economische kansen voor Nijmegen (én Arnhem). Naast massa, dichtheid en complementaire regionale samenwerking (functies van elkaar lenen) worden de agglomeratievoordelen voor de helft bepaald door de omvang en de kwaliteit van de human resources. Met bijvoorbeeld een regionaal economische ontwikkelagenda, een meer geïntegreerde arbeidsmarkt, meer coördinatie en afstemming tussen de arbeidsmarktregio's, en een gezamenlijke Omgevingsvisie zijn stappen te zetten om tot een nog sterker samenhangend vitaal economische systeem te komen. Er kunnen nog verdergaande stappen gezet worden. Er is op dit moment te weinig samenhang tussen de drie deelregio's in Zuid-Gelderland (Ede-Wageningen, Arnhem/Nijmegen en Rivierenland), tussen de vier economische specialisaties (food, energy, health en fruit) en in de oriëntatie van de bevolking. De fragmentatie is bovendien terug te vinden in de relatief zwakke relatie tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, de geringe samenhang in bestuurslagen en de geringe relaties tussen grote, middelgrote en kleine bedrijven.[245] Dat de arbeidsmarkt nog te veel gefragmenteerd is en de relatie met de onderwijsinstellingen zwak is, wordt met een krimpende potentiële beroepsbevolking een nog groter probleem.

Besteedt meer aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs
Een goed opgeleide beroepsbevolking en voldoende arbeidsaanbod is van groot belang voor de regionale economie, de groei van ondernemingen, voor Nijmegen en voor het aanpassingsvermogen en de veerkracht van Nijmegenaren en Nijmeegse bedrijven en organisaties.
De kwaliteit van het onderwijs is in Nijmegen in de vergelijking met andere steden, de provincie en Nederland relatief hoog. Toch kan de gemeente (meer) stappen zetten om te zorgen voor een kwalitatief goed opgeleide beroepsbevolking, een betere mobiliteit op de arbeidsmarkt en voor een meer duurzame inzetbaarheid van de Nijmegenaren.

Waar staan we nu

Economische basis op orde gebracht

Vier jaar geleden gaf de trendstudie aan dat de opgave is om de vele economische kansen die er zijn beter te benutten. Met de campusontwikkelingen (Novio Tech Campus en Campus Heijendaal), de onderzoeksagenda met de RU, HAN en ROC op basis van initiatieven vanuit het bedrijfsleven, de accountmanagers, het OndernemersPunt voor bedrijven, stadsvouchers voor ondernemerschap, één vergunningenloket van de gemeente en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), het open innovatiecentrum Chip Integration Technology Centre (CITC), het ondernemersecosysteem rond zo'n vijftig koplopers in circulaire activiteiten en de citymarketing (Old City, Young Vibe) zijn stappen gezet om de kansen beter te gaan benutten.[246] De zes actielijnen van de Economische Visie 2020-2025, die samen met de ondernemers zijn opgesteld, bevatten de belangrijkste zaken om de economische ontwikkeling in Nijmegen en de regio te bevorderen.[247] Daarbij zal het aanbod van voldoende arbeidsaanbod op alle niveaus in steeds belangrijker mate de cruciale factor worden of de economische ontwikkeling überhaupt nog mogelijk is.

[245] RaboResearch, Samen bouwen aan een economisch sterk Lifeport. Acht opgaven voor een gezond en gelukkig Zuid-Gelderland, s.l., 31 augustus 2021.
[246] Gemeente Nijmegen, #KansvoorNijmegen. Knooppunt van innovatie. Economische visie 2020-2025, Nijmegen, s.a.
[247] De zes actielijnen zijn geordend naar drie technologie actielijnen: *innoveren* (innoveren in nieuwe ontwikkelingen), *excelleren* (de trots op de stad uitdragen) en *circulariteit* (duurzaamheid en ondernemerschap verbinden) en drie human factor actielijnen: *ondernemerschap* (stimuleren van nieuwe en bestaande bedrijvigheid), *human capital* (opleiden, aantrekken en vasthouden van talent) en *ecosystemen* (economische netwerken nog beter laten functioneren).

Wat betreft het ondernemersklimaat en de arbeidsmarkt moet de gemeente niet tevreden achterover leunen omdat het rapportcijfer van het ondernemersklimaat (6,6) en de arbeidsmarkt (6,7) hoger is dan in de vergelijkbare kennissteden.[248] Idealiter stelt de gemeente zich als doel om de rapportcijfers met een vol punt te verhogen.

Economische prestaties verbeterd: toename van het aantal banen, van de arbeidsparticipatie en het aantal bedrijfsvestigingen

In de vorige trendstudie constateerde wij een afname van het aantal banen van 2013 tot 2017. Deze ontwikkeling is omgeslagen in de afgelopen vijf jaar. Dat is een duidelijk omslag en verbetering. Zelfs inclusief de coronacrisis zijn er in Nijmegen de afgelopen drie jaar zo'n 7.500 banen bijgekomen en is het aantal bedrijfsvestigingen flink gestegen in Nijmegen.[249]

Verbeterde relatie met ondernemers in coronatijd

Bij het uitbreken van de coronacrisis heeft het college er voor gekozen om de lange termijn opgaven voor Nijmegen centraal te blijven stellen en om investeringen naar voren te halen die een impuls geven aan de korte termijn. Eén van de prioriteiten was daarbij de lokale economie en de binnenstad. Daarvoor zijn extra middelen vrijgemaakt. De binnenstad is hét visitekaartje van Nijmegen. Leegstand, een verschraald winkelaanbod en een gebrek aan activiteiten in de binnenstad maakt Nijmegen als gehele stad minder aantrekkelijk voor inwoners, bezoekers, instellingen en ondernemers. De binnenstad is bovendien bij uitstek plek voor ontmoeting of bijvoorbeeld wonen in de buurt van een breed aanbod van voorzieningen. Daarnaast draagt een aantrekkelijke binnenstad bij aan het imago van de stad en het gevoel van trots dat inwoners bij hun woonplaats hebben.[250]

Samen met ondernemers, bezoekers en bewoners zijn ideeën opgehaald voor het inmiddels vastgestelde Actieplan voor de Binnenstad. In het Actieplan worden acties uitgevoerd langs vijf actielijnen: een ondernemende binnenstad, een groene binnenstad, een logische binnenstad, een levendige binnenstad en een schone binnenstad. De eerste concrete acties worden nu uitgevoerd. Voor het MKB is veel geïnvesteerd in onder meer digitalisering. Het voorbeeld van de Nijmeegse digitaliseringsvouchers is ook in de regio opgepakt.[251] De ongekende steunoperatie voor het bedrijfsleven tijdens de lockdowns heeft in algemene zin de relatie tussen gemeente en ondernemers verbeterd.

De toename van de winkelleegstand in de binnenstad

Door de coronacrisis neemt van oktober 2020 tot begin 2022 de winkelleegstand naar verwachting gemiddeld in Nederland met ruim veertig procent toe.[252] In Nijmegen wordt verwacht dat de leegstand toeneemt van 8 procent naar 12,6 procent; een toename van 57 procent en een toename van 4,6 procentpunt. Het zijn de sterkste binnensteden die de hardste klappen krijgen. En dan valt het in Nijmegen nog relatief mee. Maar desalniettemin kan het behouden van de vitaliteit van de binnenstad als een geactualiseerde opgave benoemd worden. Het *Actieplan binnenstad. Een cadeau aan de stad* geeft hier deels of volledig al invulling aan. Met de krapte op de woningmarkt mag verwacht worden dat leegstaande kantoren, bedrijfs- en winkelpanden redelijk makkelijk zijn te transformeren naar woningen.

Aanzienlijke arbeidspolarisatie in Nijmegen

Vanwege de sterke arbeidspolarisatie in Nijmegen met relatief veel laag of praktisch opgeleiden, relatief weinig middelbaar opgeleiden en middenberoepen en weer relatief veel hoogopgeleiden is het van belang om voldoende aandacht te blijven besteden aan het opleiden, bij-, om- en herscholen van inwoners voor middenberoepen. Een instrument waar deskundigen veel van verwachten, is het inzichtelijk maken van de vaardigheden van eenieder met bijvoorbeeld een vaardighedenpaspoort. Het Amsterdamse House of Skills wordt in heel Nederland gezien

[248] Gemeente Nijmegen, Stads- en Wijkmonitor, Ondernemersklimaat.
[249] Gemeente Nijmegen, Koersdocument 2022.
[250] Gemeente Nijmegen, Koersdocument 2021.
[251] Gemeente Nijmegen, Koersdocument 2022.
[252] Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden, Den Haag, 2020.

als een goed voorbeeld van het matchen van vraag en aanbod van werk op basis van vaardigheden. Ook het UWV heeft een skills-dashboard gelanceerd dat kan worden ingezet. Tenslotte is ongeveer één op de zes Nederlanders laaggeletterd en daarmee kwetsbaar op de arbeidsmarkt en weinig arbeidsmobiel. Het aanpakken van de laaggeletterdheid vergt meer, specifieke en informele scholingsinspanningen. Met deze en andere instrumenten (niet alleen naar diploma's kijken) kan er voor gezorgd worden dat meer mensen geschikt of geschikter zijn voor middenberoepen.

Nog steeds groot onbenut arbeidspotentieel

Evenals vier jaar geleden is er in Nijmegen en in de regio nog steeds een groot onbenut arbeidspotentieel. Al is dat onbenutte arbeidspotentieel kwantitatief wel afgenomen.

Actualisatie van de opgave

Keuzes op speerpuntensectoren begeleiden met krachtige beleidsinstrumenten

In overleg met ondernemers en kennisinstellingen zijn heldere keuzes gemaakt voor kansrijke sectoren waarin Nijmegen zich onderscheidt, zoals Health & High Tech. Campus Heijendaal en de Noviotech Campus ontwikkelen zich en nieuwe instellingen als het Chip Integration Technology Centre (CITC) zorgen voor innovatie en verbinding tussen bedrijven, kennisinstellingen en onderwijs.

De bereikbaarheid van banen is een essentieel onderdeel van de economische veerkracht van de stad. Bereikbaarheid vormt een belangrijk onderdeel van het algemene vestigingsklimaat en is van belang voor de economische participatie. Op dit moment werken veel Nijmegenaren buiten de stad (circa 42.500 personen). Van de banen in Nijmegen wordt 60 procent ingevuld door mensen van buiten de stad. Dit zorgt voor een dagelijkse stroom van forensen van en naar Nijmegen. Om de groei van het aantal ondernemingen, de kansrijke sectoren en banen mogelijk te maken, moet de bestaande ruimte beter benut worden. Nijmegen wil dit realiseren met knooppuntontwikkelingen, het bevorderen van meer duurzame vormen van mobiliteit (lopen, fietsen, openbaar vervoer, deelmobiliteit) en het spreiden van het spitsverkeer met onder de inzet van verkeersmanagement.

In de strijd om *brains*, bewoners en kapitaal zijn die steden de winnaars die door een sterke eigen identiteit en hun historie (Old City, Young Vibes) zich weten te onttrekken aan de gelijkschakelende krachten van de globalisering. Daarbij is er geen draaiboek of blauwdruk die gevolgd kan worden om innovatieve regio's tot ontwikkeling te brengen. Er zijn geen simpele recepten. Clusters kunnen niet of nauwelijks gemaakt of bevorderd worden, en een campus, hogeschool of *valley* doet geen wonderen. Succesvolle innovatieve regio's zijn moeilijk te kopiëren en goede voorbeelden hebben vaak een tijdelijke geldigheid.[253]

Waar Nijmegen als geactualiseerde opgave wel voor kan kiezen, is om vooral in te zetten 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), met het inkoopbeleid en door als gemeente *launching customer* te zijn, kan de gemeente een betekenisvolle partner zijn in de regionale ondernemersecosystemen en kunnen nieuwe toetreders uitgedaagd worden om met innovaties te komen.[254] Wat mogelijk is met de beperkte middelen voor het economisch beleid in Nijmegen is daarbij de vraag (grafiek B-19). Opvallend is daarbij dat ondanks de beperkte middelen het ondernemerschapsecosysteem in de regio Arnhem/Nijmegen relatief sterk is (positie 7 van de 40 regio's) en de positie is bovendien verbeterd van 2020 op

[253] Centraal Planbureau, Literatuurstudie Effectiviteit van place-based beleid. Uitgevoerd in opdracht van de werkgroep Agenda Stad, CPB Notitie, Den Haag, 22 december 2016, blz. 24, 25; Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017. Zie voor de Nijmeegse campussen: Buck Consultants International, *Economische doorontwikkeling Novio Tech Campus*, Nijmegen, september 2017; Gemeente Nijmegen, Versterken economische kracht Health & High Tech. Plan van aanpak (pdf), Nijmegen, 20 februari 2018.

[254] Sbir staat voor 'small business innovation research' en is een inkoopinstrument waarbij bedrijven in onderlinge concurrentie een innovatieve oplossing ontwikkelen voor een door de overheid geïdentificeerd probleem. Bij de SBIR-regeling moet een deel van de investeringsmiddelen van de overheid of van publieke sectoren besteed worden bij het innovatieve MKB. In de Verenigde Staten praat je met de defensie- en zorginvesteringen over enorme innovatie-impulsen. Zelfs als de MKB-bestedingsverplichting maar 5 of 10 procent van de investeringsmiddelen betreft. Bastiaan Overvest, Kansrijk innovatiebeleid; update, CPB, Den Haag, mei 2020, blz. 6 en 8.

2018.[255] Tegelijkertijd constateert de Rabobank dat bedrijven nog te weinig profiteren van de kracht van het regionale ecosysteem. De raderen in de motor van economische groei lopen (nog) niet soepel genoeg.[256] De relatief beperkte middelen voor het economisch beleid in Nijmegen worden mogelijkerwijs gecompenseerd door de gezamenlijke investeringsagenda van 500 miljoen euro in de regio Arnhem/Nijmegen.

Aansluiten bij de sterke en dynamische ondernemersecosysteem en de leidende ondernemers

Innovaties en innovatief ondernemerschap zijn het resultaat van een interactief (en onzeker) zoek-, experimenteer-, en leerproces in een ondernemersecosysteem. Veel innovaties en vernieuwingen hangen af de uitwisseling van 'impliciete', niet-tastbare en slecht gedocumenteerde (ervarings)kennis. Deze is alleen uit te wisselen in persoonlijk contacten, persoonlijke vertrouwensrelaties, in nabijheid en tussen *trusted* partners in een ondernemersecosysteem of cluster met leidende, gezaghebbende ondernemers die zich langdurig verbinden aan het ondernemersecosysteem of het cluster. Nijmegen kan ten behoeve van de geactualiseerd opgave 'versterken van economische veerkracht' nog sterker inzetten op zijn rol als *trusted* partner. Het vergt capaciteit, analyse en vaardigheden om de kracht, dynamiek, energie en gezaghebbende leidende ondernemers te identificeren waarop ingezet kan worden om de speerpuntsectoren, innovaties en productiviteitsontwikkeling te bevorderen. Ook zijn capaciteit, vaardigheden en een lang volgehouden commitment nodig om als gemeente als *trusted* partner in de relevante netwerken langjarig mee te kunnen doen en te kunnen (bij)sturen. De speerpunten binnen Health & High Tech (Chip Integration, Digital Health, Health Brain, Drug Discovery & Development) en op het gebied van logistiek lenen zich er voor om te onderzoeken of de ondernemersecosystemen voldoende krachtig en dynamisch zijn en om met de betrokkenen te bespreken wat nodig is om bijvoorbeeld ontbrekende schakels, actoren en rollen in te vullen.

Focus niet alleen op bestaande ondernemersnetwerken, maar heb ook oog voor de belangrijke rol van nieuwe toetreders. Vele innovaties komen tot stand door nieuwe toetreders. Bij de bestaande ondernemersnetwerken zijn de nieuwe toetreders meestal niet aangesloten. De innovatiespotter kan daarin mogelijkerwijs een belangrijke rol vervullen.

Alle ballen op het verbeteren van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de regio

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). Het gevaar van de stabilisatie en de krimp van de potentiële beroepsbevolking is dat publieke diensten nog maar deels geleverd kunnen worden, dat de gemeente zelf in onvoldoende mate aan de goede medewerkers kan komen en dat Nijmeegse en regionale bedrijven zich onvoldoende kunnen ontwikkelen. Dit maakt de geactualiseerde opgave (niet nieuw maar wel veel indringender geworden) om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling te vergroten en de arbeidsparticipatie te verhogen.

De belangrijkste determinant voor de lange termijn economische groei is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Terwijl de economie bleef groeien, werden er minder uren gewerkt. 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.

Het is de arbeidsproductiviteit (vooral gedreven door technologie, kennis, kenniscirculatie, onderwijs en betere organisatievormen) die ervoor heeft gezorgd dat Nederland per inwoner sinds de Tweede Wereldoorlog ruim vier keer zo rijk is geworden. Deze productiviteitsontwikkeling staat steeds verder onder druk. Dit tast het groeivermogen aan, belemmert de uitvoering van de actielijnen van Economische Visie 2020-2025 en houdt het

[255] Elmar Cloosterman en Erik Stam, Entrepreneurial Ecosystem Index 2020, Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap (pdf), University Utrecht School of Economics & Birch, Utrecht, 2020.

[256] RaboResearch, Samen bouwen aan een economisch sterk Lifeport. Acht opgaven voor een gezond en gelukkig Zuid-Gelderland, s.l., 31 augustus 2021, blz. 4.

gevaar in dat verbeteringen in de maatschappelijke vraagstukken als de zorg, het onderwijs en de verduurzaming niet meer uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Door de vergrijzing zal ook in de toekomst de productiviteit moeten toenemen om de economische groei te waarborgen. De groei van de economie is nodig om de verwachte stijging van de kosten van zorg, AOW en pensioen te betalen en tegelijkertijd ruimte te bieden voor een stijging van de lonen en verdere investeringen in de collectieve dienstverlening en het onderwijs.[257] Of nog anders gezegd. Als de Nederlandse productiviteitsgroei op het lage niveau van de laatste twee decennia blijft dan moet de participatiegraad naar 106 procent stijgen (!) om de noodzakelijke groei te realiseren, de vergrijzing het hoofd te bieden en om de duurzaamheidstransities mogelijk te maken.[258]

De noodzaak om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een hoger niveau te krijgen, kan tot de geactualiseerde opgave leiden om nog harder te trekken aan vijf van zes actielijnen van de economische visie: innoveren, circulair (kenniscentrum circulaire bouw, elektronicahub, circulaire kickstart voor bedrijven; maar voor de ambities van de Groene Metropool moet veel meer gebeuren), ondernemerschap, human capital en ecosystemen nog beter laten functioneren.

Tegelijkertijd is het verre van eenvoudig om de productiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen vanwege de vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie en met de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers. Hieruit kan ook geconcludeerd worden dat zwaardere beleidsinterventies ingezet moeten worden over een breed terrein van ruimtelijk-economische en sociaaleconomische interventies om effect te kunnen hebben. Dit kan een geactualiseerde opgave zijn. Hierbij kan gedacht worden aan:

- méér investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie (generiek en/of gericht);
- het beter delen van de bestaande (internationale) kennis;
- het verder stimuleren van de digitalisering in het mkb;[259]
- een betere werking van de arbeidsmarkt, een grotere arbeidsmobiliteit en het vergroten van de arbeidsparticipatie;
- bevorderen, stimuleren en ondersteunen van ondernemersnetwerken waarin sprake is van een leidende en gezaghebbende ondernemer, vertrouwen, een breed palet aan actoren en waarin velerlei contacten, ontmoetingen en uitwisselingen het delen van de vaak impliciete kennis mogelijk maken;
- het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren;[260]
- het bevorderen van Leven Lang Ontwikkelen, bij-, om- en herscholing, het erkennen van Elders Verworven Competenties, het introduceren van vaardighedenpaspoorten en individuele leerrekeningen en ontwikkelbudgetten;[261]
- het kopiëren van instrumenten die elders bewezen hebben effectief te zijn, zoals de SBIR, prijsvragen, aanbestedingen, de overheid/gemeente als *launching customer* en het tenderen van maatschappelijke vraagstukken.[262]

[257] Rijksoverheid, Innovatieve samenleving, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 18.

[258] Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland, Amsterdam, 2013, blz. 194.

[259] De digitalisering van het Nederlandse MKB is niet geweldig. Het Nederlandse MKB stond op de 18-de plaats in Europa. Inmiddels is het iets verbetert en biedt 21 procent van de één miljoen MKB'ers op internet producten en diensten aan. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, MKB-actieplan, Den Haag, juni 2018, blz. 11 en 35; Rijksoverheid, Nederlandse mkb voor het eerst digitaler dan Europese gemiddelde, Nieuwbericht, 11 juni 2020.

[260] WRR, Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland, Amsterdam, 2013; Otto Raspe, Trends in de regionale economie, Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief (Trend 3: Consumer city), PBL, Den Haag, 7 maart 2014, blz. 17. Zie voor de raderen die zorgen voor regionale economische groei, Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?, Den Haag, 2017, blz. 13.

[261] Gijs Herderscheê, Vergaand advies aan kabinet: iedereen wordt weer werknemer (advies commissie Borstlap), in: de *Volkskrant*, 22 januari 2020.

[262] Sbir staat voor 'small business innovation research' en is een inkoopinstrument waarbij bedrijven in onderlinge concurrentie een innovatieve oplossing ontwikkelen voor een door de overheid geïdentificeerd probleem. Bij de SBIR-regeling moet een deel van de investeringsmiddelen van de overheid of van publieke sectoren besteed worden bij het innovatieve MKB. In de Verenigde Staten praat je met de defensie- en zorginvesteringen over enorme innovatie-impulsen. Zelfs als de MKB-bestedingsverplichting maar 5 of 10 procent van de investeringsmiddelen betreft. Bastiaan Overvest, Kansrijk innovatiebeleid; update, CPB, Den Haag, mei 2020, blz. 6 en 8.

Een groter arbeidsaanbod stimuleert de economische ontwikkeling

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.[263] 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 in Nederland een groot en lastig op te lossen probleem. Door de hoge marginale druk en armoedeval is er sprake van een deeltijd- en herintredeval en loont méér uren werken slechts in beperkte mate.[264] Dat werken onvoldoende loont, is ook een belangrijke verklaring waarom het zo slecht lukt om het onbenutte arbeidspotentieel substantieel te verminderen.

De arbeidsparticipatie kan vergroot worden door meer uren werken aantrekkelijker te maken (lagere marginale druk, verkleinen armoedeval), door het onbenutte arbeidspotentieel krachtiger te mobiliseren en door de actieve ouderen in hun derde levensfase meer kansen te geven om economisch nog mee te kunnen doen. Maar de echt grote reserve in het potentiële Nederlandse arbeidsaanbod is de grote omvang die deeltijd in Nederland heeft aangenomen. Vooral in het onderwijs en in de zorg. Door een andere organisatie van het werk, meer flexibele arbeidsarrangementen en aantrekkelijke secondaire arbeidsvoorwaarden (onder andere kinderopvang) kunnen (vrouwelijke) deeltijdwerkers gestimuleerd worden om meer uren te gaan werken. In de zorg is de coronapandemie al een prikkel geweest om op deze wijze de personeelscapaciteit te vergroten. De gemeenten kunnen voor hun gemeentelijke organisatie, en om op de krimpende arbeidsmarkt voldoende aantrekkelijk te zijn, óók hun arbeidsarrangementen verbeteren en meer variëren.

Het beter mobiliseren van het 'onbenutte arbeidspotentieel'

In de meest ruime definitie van Platform31 kan ongeveer 20 procent van de beroepsbevolking, zo'n 20.000 Nijmegenaren, gerekend worden tot het 'onbenutte arbeidspotentieel'. Daarbij is het verre van eenvoudig om een belangrijk deel van dit 'onbenutte arbeidspotentieel' te mobiliseren en mee te laten meedoen. In de complexe en veeleisende samenleving kunnen velen niet meekomen vanwege werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen en laaggeletterdheid of de hoge eisen die gesteld worden. Ook kan men zijn of haar talenten niet benutten omdat alleen niet-passende arbeidscontracten worden aangeboden (te veel of te weinig uren). Ook is het ingezette instrumentarium om mensen te laten participeren niet altijd effectief of wordt niet goed ingezet. Uit onderzoek van het Sociaal- en Cultureel Planbureau blijkt dat de Participatiewet voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigden nauwelijks tot verbeteringen heeft geleid.[265] Gemeenten zetten zich (vanwege de schaarse middelen) over het algemeen vooral in voor personen die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Die zijn immers makkelijker naar werk te begeleiden en daarmee kan op korte termijn de uitkeringslast verminderen. Het gevolg is dat mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, aan hun lot worden overgelaten en jaren,

[263] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (pdf) (Miljoenennota 2015), vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1, blz. 37, 38; Dirk Waterval, Plaatsmaken voor jongere collega? Het werkt niet, in: Trouw, 30 mei 2020, blz. 18

[264] Door de hoge marginale druk houdt iedereen vanaf 1,5 keer het minimumloon maar 40 tot 50 procent van de extra verdiende euro's over. De marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de tarieven van de inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke heffingskorting en toeslagen. Voor werkwillenden met lage inkomens en diverse toeslagen kan het gaan werken, of méér gaan werken, zelfs inkomensverlies betekenen. Voor grote groepen mensen is derhalve het (meer) gaan werken onvoldoende lonend. De keuze voor meer vrije tijd, voor informeel werk of voor zwart werk wordt daarmee relatief aantrekkelijk. Dit zorgt voor de herintrede- en deeltijdval. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ministerie van Financiën, Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden, Den Haag, september 2019; Ulko Jonker, 'Koreaanse' marginale druk onuitroeibaar, in: *Het Financieele Dagblad*, 8 oktober 2019, blz. 7.

[265] Patricia van Echteld, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinsa, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman, Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 19 november 2019. Onder 'klassieke' bijstandsgerechtigden worden verstaan: mensen die bijstand krijgen, voorheen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (ioaw) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (ioaz).

en misschien wel levenslang, in de bijstand blijven. Naast de kosten die het met zich meebrengt, verdwijnt ook het grote “onbenutte arbeidspotentieel” uit het oog. De effectiviteit van de inzet van loonkostensubsidies kan vergroot worden als het hand in hand gaat met een goede begeleiding en/of functiegerichte scholing. In Nederland hebben grofweg 2,5 miljoen mensen moeite met lezen en/of schrijven. Vaak hebben zij ook moeite met digitale vaardigheden. Van scholing en cursussen gericht op het verbeteren van de taalvaardigheid gaat een grote positieve invloed uit, zoals het bereiken van een beter arbeidsmarktperspectief, een betere arbeidsmarktpositie maar ook een verbeterde psychische en fysieke gezondheid.[266] In algemene zin is scholing alleen nuttig als het gericht is op werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid. Daarbij is het pas effectief op langere termijn.

De afschaffing van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) heeft (nog) niet geleid tot de instroom van meer bijstandsgerechtigden en mensen met een beperking naar een betaalde, reguliere baan. Mensen met een beperking, die voorheen een Wsw-indicatie kregen, komen zelfs moeilijker aan werk. Vandaar dat wijdverbreid het idee leeft om te komen tot een netwerk van sociale ontwikkelingsbedrijven. Een nieuwe vorm van wat ooit de sociale werkplaats was.[267]

Ook in Nijmegen doet zich de vraag voor of het re-integratiebeleid 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.[268] Mogelijkerwijs biedt de focus op talenten en niet op diploma’s, de communicatie over kansberoepen en groeisectoren en de nieuwe Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met het Werkbedrijf met afspraken om vooral te investeren in jongeren, 50-plussers, statushouders en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt mogelijkheden om het “onbenutte arbeidspotentieel” beter te mobiliseren. Het hele ‘onbenutte arbeidspotentieel’ is gezien de kenmerken van deze groep niet te mobiliseren (al zou dat zeer wenselijk zijn gezien de afname of stabilisatie van de potentiële beroepsbevolking). Een meer realistische geactualiseerde opgave zou kunnen zijn om het onbenutte arbeidspotentieel te halveren tot 10 procent van de beroepsbevolking en te focussen op hetgeen nodig is om dat te realiseren.

Voldoende ruimte blijven bieden aan bedrijven, voorzieningen en banen

Met de sterke groei van het aantal inwoners en huizen dreigen ondernemingen en banen verdrongen te worden. Ook de sterke groei van het aantal bedrijfsvestigingen de afgelopen tien jaar zorgt voor krapte in bedrijfshuisvesting en krapte op de kantorenmarkt in centrale delen van de stad. Met de Kanaalzone (inclusief Dukenburg, Lindenholt, Neerbosch-Oost, Hatert en Winkelsteeg), de werklocaties van Novio Tech Campus en Heyendaal, het gebied Oostkanaalhavens, meer gemengde woon- en werklocaties en meer functiemenging moet er voldoende ruimte blijven voor werklocaties en tienduizend banen. Ook creatieve locaties als het Honigcomplex en NYMA/Vasim dragen bij aan plekken voor bedrijvigheid en banen.[269] 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 gemeente kan overwegen om bij alle gebiedsontwikkelingsplannen de medewerkers van het Team Economie te betrekken zodat systematisch de invalshoek bedrijvigheid, de ruimte voor ondernemers en banen ingebracht kan worden. Een schets, een eerste vingeroefening, een conceptplan, een verkenning zonder medeondertekening van het Team Economie zou nergens in behandeling genomen moeten worden.

---

[266] Maurice de Greef et al., Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid, Maastricht University, Educational Research & Development (ERD), Maastricht. 2014; Maurice de Greef, Mien Segers en Jan Nijhuis, Feiten & cijfers geletterdheid: Overzicht van de gevolgen van laaggeletterdheid en opbrengsten van investeringen voor samenleving en individu (pdf), Stichting Lezen en schrijven, 2014; Lucy Kok en Robert Scholte, Rendement van cursussen voor laaggeletterden, SEO, Amsterdam, 2013.

[267] NOS, Tweede Kamer wil sociale werkvoorziening nieuw leven inblazen, 2 februari 2021; Ton Wilthagen, Sociale werkvoorziening is sterke businesscase, in: *Het Financieele Dagblad*, 11 februari 2021.

[268] Gemeente Nijmegen, *Dashboard Sociaal Domein*.

[269] Gemeente Nijmegen, *Nijmegen, Stad in beeld. Omgevingsvisie 2020-2040,* juni 2010; Gemeente Nijmegen, *#KansvoorNijmegen. Knooppunt van innovatie. Economische visie 202-2025,* Nijmegen, s.a., blz. 45.

Maximaal bevorderen van nieuw ondernemerschap

In tijden met grote veranderingen (digitalisering, technologische vernieuwingen, energietransitie, transitie naar een circulaire economie, coronacrisis, e.d.) dragen ondernemerschap, nieuwe kleine bedrijven en nieuwe toetreders het meest bij aan economische groei en vernieuwing. Los daarvan zorgen jonge ondernemingen voor veertig procent van de nieuwe werkgelegenheid ongeacht de conjunctuur.[270] Toch is een sterke toename van het aantal jonge en kleine bedrijven niet zonder meer goed voor innovatie en productiviteit. De ondernemerschapsparadox in Nederland is dat aantal nieuwe bedrijven en zelfstandigen de laatste decennia enorm is gegroeid, maar dat dit niet heeft geleid tot de verwachte toename van innovatie en productiviteit.[271] Dus het gaat vooral om het bevorderen van *goed* en *ambitieus* ondernemerschap.

Er zijn vele mogelijkheden voor nieuw ondernemerschap en nieuwe toetreders. Maar beleid en regelgeving doen er ook toe.[272] Er zijn volop kansen in de zorg, het welzijn, allerlei vormen van persoonlijke dienstverlening, de ICT, de ouderenconomie, de bouw (indien voldoende vernieuwend), zakelijke dienstverlening, recreatie, toerisme en vooral de duurzaamheidstransities (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, de voedseltransitie en de klimaatadaptatie). Vele van deze economische activiteiten zijn ook kansrijk voor zzp'ers die in sommige gevallen, indien zij dat ambiëren, kunnen doorgroeien tot echte ondernemingen. Het aantal mogelijkheden is onbeperkt en valt of staat – naast goed beleid – met goed ondernemerschap.

Een duidelijke economische positionering (Old City, Young Vibe) in combinatie met een goede dienstverlening, flexibele regelgeving en lage lasten kan het ondernemerschap in Nijmegen verder versterken. Ondernemerschap wordt bevorderd door lage lasten, het vereenvoudigen of afschaffen regelgeving, hoogwaardige gemeentelijke dienstverlening (rode loper), sterk accountmanagement, en door middel van functiemenging en *blurring*. Peilingen onder ondernemers geven dat ook regelmatig aan. Bevorder veelzijdige bedrijfshuisvesting met grote variatie in prijs, kwaliteit en huurtermijnen, woonwerkvoorzieningen, bedrijfsverzamelgebouwen, (tijdelijke) huisvesting voor eenpitters en zzp'ers. Verlaag lasten en vereenvoudig vergunningen: retributies, reclamebelasting, precariorechten, verlaag of schrap OZB voor starters of kleine ondernemingen, verleen de APV-vergunningen voor onbepaalde tijd, schrap de vergunning voor voorwerpen op of aan de weg, digitaliseer alle vergunningen en verkort de doorlooptijden voor vergunningen.

Denk ook na over slimmer – minder belastend – toezicht, geef vertrouwen en neem risico's, gebruik creatief het aanbestedingsbeleid en betaal rekeningen aan kleine bedrijven in bijvoorbeeld één week. Ook met symbolen en (grote) gebaren kan Nijmegen duidelijk maken dat er maximale ruimte is voor nieuw ondernemerschap (bijvoorbeeld parkeervergunning voor bedrijven en werknemers goedkoper maken dan voor inwoners, tender sociale vraagstukken van de gemeente Nijmegen, daag ondernemers met *challenges* uit).

Ondernemerschap gedijt in een dynamisch ondernemersecosysteem

In de ondernemersecosysteem wordt de economie gezien als een dynamisch netwerk waarbinnen ondernemerschap het proces is waarbij individuen kansen zien en nieuwe waarde genereren. In de ondernemersecosysteembenadering ligt de focus niet op sectoren, bedrijven of de markt maar op de onderlinge afhankelijkheden van de sleutelfiguren in het ecosysteem. Het zijn productieve ondernemers die bijdragen aan de groei van kennis, leiderschap en netwerken. Dankzij hen groeit ook de productiviteit, de welvaart, werkgelegenheid en welzijn. Of deze ondernemers kansen zien en kunnen benutten, is afhankelijk van de kracht van het 'ecosysteem'.

---

[270] Mirjam van Praag en Roy Thurik, Canon deel 4: ondernemerschap, in: Economisch Statistische Berichten (ESB), jrg. 97, nr. 4644, 28 september 2012, blz. 580 – 583; Irma Tems, Lisa van de Voort en Pieter Waasdorp, De overheid als partner in het entrepreneurial ecosysteem, in: ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 61.

[271] Erik Stam, Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap, in: ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 6; Pim den Hertog e.a., Innoveren en ondernemen met beleid (pdf). Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken, Utrecht, maart 2015, blz. 65.

[272] Veel inspiratie voor stappen om het brede MKB (geen starters, geen op, geen grootbedrijf) te laten groeien, zijn te halen uit de twintig werkzame praktijkvoorbeelden in: Joost van Hoorn, Erwin Riedstra, David Louwerse, Joeri van den Ende en Janneke ten Kate, Aan de slag voor het brede MKB. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede MKB kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden, Platform31, Den Haag, maart 2019.

Het regionale ecosysteem voor ondernemerschap is opgebouwd uit een tiental randvoorwaarden en systeemelementen. De interactie tussen de systeemelementen van het ecosysteem (netwerken, leiderschap, financiering, talent, nieuwe kennis en intermediaire kennis) zijn cruciaal voor het succes van het ecosysteem. Gedegen netwerken zorgen voor verspreiding van kennis, arbeid en kapitaal. Leiderschap geeft richting aan het ecosysteem. De toegang tot financiering is cruciaal voor het ontstaan van innovatieve projecten van middellange termijn. Daarnaast is de aanwezigheid van voldoende (goed opgeleid) talent belangrijk voor het succes van het ecosysteem. Ook de mate van kennis, bijvoorbeeld in de vorm van (publieke) R&D, is van belang. Tot slot bepaalt de hoeveelheid intermediaire diensten in het ecosysteem de barrières die nieuw opgezette projecten ervaren. Hoe meer complementaire intermediaire diensten in het ecosysteem, hoe minder barrières er zijn en hoe minder tijd het kost om innovaties te realiseren en te verspreiden. In het ondernemersecosysteem beïnvloeden formele instituties, cultuur, fysieke condities en de marktvraag de sociale interactie.[273]

Ondernemingsklimaat belangrijker dan sectorstructuur voor de regionale economische ontwikkeling

De groeimogelijkheden worden bepaald door de sectorstructuur en het ondernemingsklimaat. Een gunstig ondernemersklimaat hangt samen met de nabijheid van kennisinstellingen, de kwaliteit van de beroepsbevolking, een gunstige leefklimaat en een goede bereikbaarheid. Onderzoek wijst uit dat de regionale economische ontwikkeling voor een groter deel wordt bepaald door het regionale ondernemerschapsklimaat dan door de economische structuur.[274]

Samenhang tussen de Nijmeegse opgaven

Door systematisch in elke schets, verkenning en (conceptplan) voor een Nijmeegse gebiedsontwikkeling aandacht te besteden aan de ruimte voor bedrijvigheid, ondernemerschap, functiemenging, werklocaties en banen wordt de stad aantrekkelijker en economisch veerkrachtiger.

Met een focus op het stimuleren van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het vergroten van de arbeidsparticipatie komen vele hoofdopgaven samen. Deze focus is nodig en draagt bij aan een duurzamer stad, een sociale stad blijven, het versterken van de economische veerkracht en bouwen aan een aantrekkelijke stad. Als de gemeente vanuit het publieke belang gemandateerd de regie neemt voor een betere werking van de arbeidsmarkt dan is er ook sprake van een ‘moderne overheid’.

Integreer en vergroot de samenhang tussen economie, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratiebeleid en Werk en Inkomen. Integreer bijvoorbeeld de arbeidsmakelaars van het Werkplein met de accountmanagers economie van de gemeente. En laat de laatste gezien de hoofdopgave ‘versterken economische veerkracht’ leidend zijn.

Het onderwijs (kwaliteit, variatie en onderwijsvormen) is van groot belang voor de hoofdopgaven ‘de stad moet duurzamer’, ‘een sociale stad blijven’, ‘versterken economische veerkracht’ en ‘bouwen aan een aantrekkelijke stad’. Dit kan een argumentatie zijn om als gemeente meer betrokken en sturend te willen zijn in de benodigde kwaliteit van het onderwijs. Verder gaan dan de wettelijke taken van de gemeente ten aanzien van het onderwijs kan een kenmerk zijn van ‘moderne overheid’,

4.5 Bouwen aan een aantrekkelijke stad

In de paragraaf ‘waar komen we vandaan’ wordt kort samengevat welke ambitie, kansen, capaciteit, draagvlak en mogelijkheden vier jaar geleden door een grote groep strategen, unithoofden, projectleiders e.d. van de gemeente Nijmegen naar voren zijn gebracht om zo goed mogelijk in te spelen op de hoofdopgave ‘bouwen aan een aantrekkelijke stad’. De paragraaf ‘waar staan we nu’ schetst welke positieve of negatieve veranderingen de afgelopen vier zijn opgetreden met betrekking tot de hoofdopgave. Ten slotte worden in de paragraaf ‘actualisatie

[273] Elmar Cloosterman en Erik Stam, *Entrepreneurial Ecosystem Index 2020. Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap,* Birch/Universiteit Utrecht, s.l., s.a.

[274] Frits Oevering en Otto Raspe, Regionaal-economische verschillen fors toegenomen, in: *Economische statistische berichten*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020.

van de opgave' enkele thema's en vraagstukken beschreven die in het licht van de actuele nationale en Nijmeegse trends en ontwikkelingen opnieuw doordacht kunnen worden.

Waar komen we vandaan

Kies een lange termijnperspectief bij alle keuzes
Vier jaar geldeen werd in de trendstudie geconcludeerd dat een aantrekkelijke stad blijven een grote opgave is voor Nijmegen. De druk van de instroom van nieuwe bewoners houdt het gevaar in zich dat korte termijn 'oplossingen' de boventoon gaan voeren. Vier jaar geleden is dan ook als ambitie gefomuleerd om bij alle plannen en beslissingen een lange termijn perspectief als uitgangspunt te kiezen. Kan de wijk op deze wijze de komende 70 tot 100 jaar aantrekkelijk blijven? Zijn de woningen die nu makkelijk verkopen over tien jaar nog aantrekkelijk? Probeer verder te kijken dan de 'doorzonbubbel'. Anticipeer op een afvlakkende bevolkingsontwikkeling in de toekomst. En laat bij alle keuzes en beslissingen duurzaamheid een leidraad zijn.

Blijf inzetten op ruimtelijke kwaliteit en iconen die de aantrekkelijkheid en het imago van Nijmegen versterken
De historische binnenstad, de monumenten, het Nijmeegse erfgoed en grote projecten met veel uitstraling (iconen) hebben een positief effect op de aantrekkelijkheid van de stad en vergroten de merkbekendheid van Nijmegen. Vanuit dit belang richt de erfgoedstrategie van Nijmegen zich op het beschermen van de circa 200 gebouwde rijksmonumenten, acht archeologische rijksmonumenten, 550 gemeentelijke monumenten, rijksbeschermde stadsgezichten en circa 1.600 beschermde stadsbeeldobjecten. Ook wordt een masterplan Limes gemaakt.[275] De historische binnenstad vergroot de aantrekkelijkheid van de stad voor hoogopgeleiden. De ontwikkeling van het Valkhofkwartier vormt de komende jaren één van de belangrijkste Nijmeegse gebiedsontwikkelingsprojecten, met Museum het Valkhof als vlaggenschip. Doelstelling van dit project is het sterker positioneren van Nijmegen als aantrekkelijke en oudste stad. Het wordt dé locatie in de binnenstad van waaruit bezoekers en toeristen kennis kunnen maken met de rijke geschiedenis en de cultuur(historie) van Nijmegen. De ontwikkelingen rondom het icoon Valkhofkwartier, met als onderdeel de revitalisatie van Museum Valkhof, bieden handvatten om Limes Werelderfgoed zichtbaar te maken. Andere mogelijke iconen zijn het Stationsgebied en 'Nijmegen omarmt het Maas-Waalkanaal'. Het Stadionsgebied als een voorbeeld van duurzame gebiedsontwikkeling, uitbreiding van de binnenstad, van een efficiënte mobiliteitshub en een aantrekkelijke toegangspoort die de herkenbaarheid van Nijmegen verder kan vergroten. Met 'Nijmegen omarmt het Maas-Waalkanaal' voegt Nijmegen een icoon toe. Daarnaast kan deze ingreep een bijdrage leveren aan het aantrekkelijke houden van de wijken aan de westkant van de stad (Lindenholt, Neerbosch-Oost en Dukenburg). Dit zijn de wijken uit de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw die qua aanzien aan een opknapbeurt toe zijn en waar voornamelijk mensen met lage en lage middeninkomens wonen. De bewoners kunnen zelf die opknapbeurt (waarvan verduurzaming een belangrijk onderdeel is) niet opbrengen. Dit icoon kan een belangrijke functie vervullen om er voor te zorgen dat dit goede wijken blijven waar mensen (met een wat krappere beurs) prettig kunnen wonen en zich Nijmegenaar voelen.

Nieuwe ruimtelijke concepten en kleinschalige projecten voor specifieke groepen
De differentiatie van leefstijlen binnen de maatschappij is groot. Dit vergt nieuwe ruimtelijke concepten, nieuwe iconen en grote projecten (zoals in het verleden Rivierpark, Plein '44, binnenstad e.d.) voor attractieve woon-, werk-, leer-, sport-, beweeg- en recreatieomgevingen met een hoge ruimtelijke kwaliteit.

In toenemende mate vindt differentiatie plaats naar sociaal-culturele factoren zoals leefstijl, waarden, stijl, smaak en symboliek. Kleinschalige projecten gericht op een bepaalde groep doen het goed. Waar werken, wonen en recreëren in de praktijk steeds meer in elkaar overlopen, wordt in de regelgeving vaak nog steeds uitgegaan van vaste bestemmingen en standaardoplossingen. Om op deze ontwikkeling in te spelen, kan veel meer geëxperimenteerd worden met verschillende planregimes, met functiemenging en met 'onbestemd bouwen' (differentiatie van het nieuwbouwprogramma niet van te voren vastleggen maar zo lang mogelijk flexibel houden).

[275] De culturele zaak, *Erfgoedstrategie Nijmegen 2020* (pdf), Nijmegen, maart 2020.

Het opknappen, verbeteren, transformeren en verduurzamen van de woningen in de wijken Lindenholt, Neerbosch-Oost en Dukenburg houdt de hele stad aantrekkelijk en kan er voor kan zorgen dat de segregatie in de stad niet te groot wordt. Dit is een publieke opgave omdat vele bewoners zelf onvoldoende mogelijkheden hebben om bijvoorbeeld zelf te investeren in het verduurzamen of levensloopbestendig maken van hun woning. De sterke vergrijzing in deze wijken kan benut worden om de woonvoorraad aan te passen en de wijken te verbeteren. Een belangrijke opgave is daarbij om de 'community organization' in deze wijken te versterken (buurthuizen nieuwe stijl, nieuwe generatie bibliotheekfilialen, 'kamers', 'huizen' en 'restaurants' van de wijk, dagbestedingsactiviteiten). Dit is van belang om (vergrijzende) inwoners die dreigen te vereenzamen in contact te laten komen met anderen en om hulpbronnen te kunnen laten aanboren.

Waar staan we nu

Nijmegen is een aantrekkelijke stad. Toch is het van belang om voldoende aandacht te blijven aan het bouwen van een aantrekkelijke stad. In toenemende mate kiezen mensen in de allereerste plaats voor de woonplaats die voor hen het meest aantrekkelijk is en kijken vandaaruit welke banen bereikbaar zijn in de eigen stad of in de (wijde) omgeving. Met een krimpende beroepsbevolking zal naar verwachting deze ontwikkeling alleen maar belangrijker worden. Bij deze verwachting hoort dat uiteindelijk bedrijven zich daar zullen willen vestigen waar de mensen (nog) zijn ('werken volgt wonen'). Door de krimpende beroepsbevolking zullen regio's en gemeenten elkaar noodgedwongen steeds intensiever proberen te beconcurreren in 'aantrekkelijkheid'. Nijmegen moet alert zijn op deze intensievere concurrentiestrijd.

Relatief sterke winst in aantrekkelijkheid

Er is sprake van een sterke toename van het aantal inwoners en huishoudens. De afgelopen twintig jaar neemt in Nijmegen 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 in de prognoses de Nijmeegse bevolking toe door de natuurlijke aanwas, maar vier keer sterker door het saldo binnenlandse migratie. Samen met de sterke toename van de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen duidt de continuïteit in het positieve binnenlandse migratiesaldo op een verdergaande winst in aantrekkelijkheid.

Versnellen van de woningbouwproductie

In vele delen van de stad, waaronder in Waalsprong en Waalfront, wordt volop gebouwd. De groei van de woningvoorraad is weer op stoom.[276] De heringerichte en vergroende Waalkade is in 2020 opgeleverd. Voorjaar 2020 is een woondeal gesloten met het Rijk waardoor een versnelling aangebracht kan worden in de woningbouwproductie. In het kader van de Woondeal Regio-Arnhem zijn de twee woningbouwimpulsaanvragen voor station Nijmegen en Winkelsteeg gehonoreerd. Deze twee gebieden zijn twee van de veertien Novi-gebieden voor landelijke versnellingen van de woningbouw. Dit maakt het voor Nijmegen ook mogelijk om met een grote variatie woningen toe te voegen.[277] Vanwege de versnelling die beoogd wordt, kunnen de nieuwe woningen niet vanaf het begin van het gas af.

Is de coronacrisis een trendbreuk?

Het is een open vraag wat de effecten zullen zijn van de coronacrisis op middellange termijn. Veel studenten, kenniswerkers en arbeidsmigranten keerden in 2020 terug naar hun thuisland: is hier sprake van een tijdelijke of blijvende geringere druk op de woningmarkt? Waarbij voor Nijmegen de buitenlandse arbeidsmigranten niet de belangrijkste verklaring zijn voor de bevolkingsontwikkeling; wel deels de toestroom van buitenlandse studenten. Cijfers van makelaars laten zien dat de vraag naar woningen het laatste jaar is veranderd. De vraag is toegenomen naar ruimere woningen, met voldoende buitenruimte, en die mogen verder weg gelegen zijn van de

[276] Gemeente Nijmegen, *Stads- en Wijkmonitor 2021, Woningvoorraad*.
[277] Gemeente Nijmegen, *Koersdocument 2022*.

werkplek (in de Randstad). “Tot drie jaar geleden was er een trek naar de Randstad. Dat is inmiddels omgeslagen. Mensen gaan naar een gebied rond Ede en Wageningen, naar Zwolle, naar Deventer. Ze stemmen met de voeten. Ze gaan niet in een appartement van 40 m^2 voor 1.000 euro per maand zitten. Als het enigszins kan, proberen ze het steeds vaker elders”.[278] Deze ontwikkeling kan de woningdruk in Nijmegen verder vergroten. Toch is het over de blijvende invloed van de coronapandemie op de ruimte, de woningmarkt en mobiliteit vooralsnog gissen.

Nog steeds belangrijke transformatie bestaande woningvoorraad nodig

De veranderende huishoudenssamenstelling (minder paarhuishoudens en meer eenpersoonshuishoudens) maken het aanpassen van de *bestaande* woningvoorraad een blijvende opgave voor Nijmegen. Het dominante huishoudenstype wordt een eenpersoonshuishouden in Nijmegen. Veel van de eenpersoonshuishoudens zijn jongeren, gescheiden huishoudens van veertigers en ouderen waarvan een partner is overleden. Dit betekent dat de bestaande woningvoorraad in Nijmegen niet zonder meer aansluit bij de behoeften van de veranderende samenstelling van de huishoudens in de toekomst.

Omgevingsvisie belangrijke stap naar de toekomst voor een aantrekkelijke stad

De Omgevingsvisie geeft de komende twee decennia richting aan de ontwikkeling van onze stad. Waar kunnen de benodigde 10.000 extra woningen komen en waar is en komt ruimte voor 10.000 banen tot aan 2030? Ook na 2030 blijft Nijmegen naar verwachting groeien. Er wordt een toename van minimaal 5.000 woningen verwacht tussen 2030 en 2040. De ontwikkelrichting is dat dat Nijmegen een compacte en leefbare stad moet blijven, zodat mensen zich gemakkelijk lopend, fietsend of met het OV kunnen verplaatsen. En dat het groene omliggende landschap intact blijft.
De versnellingen van de woningbouw in de twee Novi-gebieden het Stationsgebied en Winkelsteeg, de extra woningen en werkplekken die vooral komen in de focusgebieden: Waalsprong, Waalfront, centrum/stationsomgeving, Kanaalzone/Winkelsteeg en Heyendaal, en in de sectoren logistiek, MKB/zakelijke dienstverlening en Health & High Tech zijn een duidelijke ontwikkelrichting. Door meer gemengde woon-werkmilieus en meer functiemenging worden woningen, werkplekken en andere functies zo veel mogelijk gecombineerd. In deze ontwikkelrichting wordt het groen meer de stad in getrokken. Dit biedt mogelijkheden om de gevolgen van de klimaatverandering beter op te vangen en biedt meer ruimte voor biodiversiteit.
De richting en ambities zijn met de Omgevingsvisie duidelijk. Tegelijkertijd is in de uitvoering de richting en ambities een verre van eenvoudige opgave. Door de compactheid van de stad wordt het combineren van functies (wonen, werken, bewegen, recreëren, bezoeken) en kwaliteiten (groen, duurzaam, reuring, ruimtelijke kwaliteit, erfgoed, cutuur, klimaatadaptief, gezond, aantrekkelijke wandel- en fietsroutes, e.d.) makkelijker opgeschreven dan gerealiseerd. Het zal van het college en de gebiedsmanagers in de nieuwe bestuursperiode veel aandacht, energie en overtuigingskracht vergen en het uitvoeren van goede participatieprocessen om met de bewoners en ondernemers met voldoende tempo concrete stappen te kunnen zetten.

Actualisatie van de opgave

De verdichting in Nijmegen vraagt 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. Enkele decennia geleden waren er sociaal relatief homogene buurten, waar mensen woonden onder gelijkgestemden, klasse- of geloofsgenoten. Tegenwoordig zijn wijken in sociaal-cultureel opzicht diverser en in de grote steden zelfs superdivers. Mensen wonen met een veel kleinere groep gelijkgestemden te midden met een groeiende diversiteit aan andere groepen. Gelijkgestemden treffen ze nu vooral in het publieke domein van de stad.[279] Ontmoetingen in supermarkt, warenhuis, buurtwinkel, wasserette, café, koffiehuis, boekwinkels, bibliotheken, alternatieve leeszalen, studie- en werkruimten op stations, op sportvelden, in parken

[278] Wim Derksen, *Er moet echt heel veel worden gebouwd* (gesprek met Peter Boelhouwer), blog, 18 oktober 2021.
[279] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 157.

en op pleinen. De commercie sluit hierop aan (koffiezaken e.d.) en steeds vaker gebeurt het op de straat voor je deur en wordt de stoep het terras van de toekomst.[280]

Om de kwaliteit van de openbare ruimte te vergroten, is het van belang om tegelijkertijd de duurzame mobiliteit te bevorderen. Om de stedelijke verdichting mogelijk te maken en tegelijkertijd in te zetten op de kwaliteit van de openbare ruimte moet de ruimtelijke impact van verkeersstromen worden beperkt. Dit vraagt om de concentratie van nieuwe ontwikkelingen bij knooppunten, lagere parkeernormen, meer inzet op de fiets, openbaar vervoer en deelmobiliteit en om het stimuleren dat bezoekers en inwoners meer te kiezen voor duurzame modaliteiten. Alleen op deze wijze is er voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en kan de Nijmeegse stedelijke verdichting hand in hand gaan met een hogere kwaliteit van de openbare ruimte.

De straat is de openbare ruimte waar (toevallige) ontmoetingen tot stand komen. Als de straat voldoende kwaliteit heeft, en als er een menging van functies en activiteiten plaatsvindt, dan ontstaat er door de ‘ogen op straat’ sociale controle die een gevoel van veiligheid oproept en kan er sprake zijn van een ‘straatballet’. Een ‘straatballet’ waarin de wijk als theater fungeert, de straten als podium en de bewoners als acteurs. Mensen willen elkaar ontmoeten en zoeken elkaar op. Waar deze groepen overlappen, op plekken waar mensen elkaar tegenkomen, ontstaat een nieuwe vertrouwdheid, neemt men op een vanzelfsprekende manier kennis van elkaar en kunnen interessante kruisbestuivingen ontstaan. Voor het stedelijk leven worden daarom voorzieningen die leden van verschillende groepen kunnen samenbrengen, steeds belangrijker. Als er in de verdichte steden plekken zijn waar men regelmatig korte ontmoetingen heeft met anderen, ontwikkelt zich een publieke familiariteit. Voor de stadsbewoners is het hooguit nodig om te kunnen navigeren door de openbare ruimte om te voelen dat je er veilig bent en dat je er tot op zekere hoogte controle over hebt. Dit navigeren gebeurt in de ‘time-in-between’, de tijd waarop je onderweg bent van je privéhuis naar de rest van je leven. Je begeeft je door je buurt, je stopt bij een winkel, je staat bij een bushalte en ondertussen loop je mensen tegen het lijf die je kent, van gezicht, of omdat je weleens een praatje met ze maakt op het schoolplein of bij de hondenuitlaatstrook, of omdat je ze kent van je werk of school en ze ook, net als jij, in de buurt wonen. Het streven om elkaar diepgaand te leren kennen, louter op basis van de overeenkomst dat je in een en dezelfde buurt woont, is te hooggespannen. Maar de vluchtige en toevallige ontmoetingen in de publieke ruimte wordt de ander echter wel minder een vreemde en ontstaat enige vertrouwdheid (dit geldt ook voor de zelfde zwerver, bedelaar of verwarde persoon die men regelmatig tegenkomt).[281] De kwaliteit van de openbare ruimte bevordert deze ontmoetingen.

Naar een gezonde en beweegvriendelijke omgeving

Nijmegen kijkt verder dat de wettelijk vastgestelde milieunormen voor luchtvervuiling, bodemverontreiniging en geluidsoverlast om met een gezonde leefomgeving de gezondheid van de Nijmegenaren te bevorderen. De leefomgeving voor de Nijmegenaren wordt gezonder door aantrekkelijke en groene buitenruimtes in de stad en de wijken, door gezamenlijke ontmoetings- en speelplekken, door fietsen, wandelen, spelen en (urban) sporten in de omgeving beter mogelijk te maken en te bevorderen, en door een netwerk van aantrekkelijke fiets- en wandelroutes in de stad. Daarbij adviseert de Raad voor leefomgeving en infrastructuur om deze maatregelen met voorrang te nemen in buurten met een gezondheidsachterstand. Daarbij kunnen verschillende disciplines (arts, sportdeskundige, stedenbouwkundige, et cetera), beleidsdomeinen (stadsontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling) en stakeholders (gemeente, burgers, bedrijven, zorgverzekeraars, corporaties, sportverenigingen) elkaars taal leren spreken en gezamenlijk tot de beste aanpakken komen voor gezonde gebiedsontwikkelingen. Om ervaringen uit te wisselen, goede voorbeelden uit te wisselen, kennis verder te ontwikkelen en om beleid, ontwerp en beheer beter te integreren, is Nijmegen één van de trekkers van de City Deal Ruimte voor Lopen.[282]

---

[280] VG Visie Nieuwsbrief ‘Toekomst van de stad’, *Behoefte aan herbergzaamheid blijft* (interview met bijzonder hoogleraar demografie Jan Latten), juni 2019.

[281] Talja Blokland, *Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte*, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 36, 2009, nr. 3, blz. 183 - 191: Jan Willem Duyvendak en Fenneke Wekker, *Thuis in de openbare ruimte? Over vreemden, vrienden en het belang van amicaliteit* (pdf), Den Haag, Platform31, 2015, blz. 38, 39.

[282] Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid*, Den Haag, april 2018; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Onderzoek kenmerken Gezonde Stad*, Nieuwsbericht, 22-11-2016; Agenda Stad en Platform Ruimte voor Lopen, *City Deal Ruimte voor Lopen*, 2021.

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 en cultuur en voor deze toename aan voorzieningen moet ruimte zijn. Van belang is ook dat de budgetten voor ontwikkeling, programmering en beheer meegroeien met de groei van het aantal inwoners en gebruikers. De sport- en cultuursector is daarbij sterk geraakt door de lockdowns en coronamaatregelen. Naast subsidies zijn de instellingen en verenigingen afhankelijk van andere inkomsten, zoals ticketinkomsten, verhuur en horeca. De coronacrisis zorgt voor grote financiële problemen in de sector en voor vertraging in de verdere uitvoering van de cultuur- en sportvisie. Via het in maart 2021 vastgestelde Actieplan Cultuur probeert de gemeente te zorgen voor compensatie van gemiste inkomsten en wordt geïnvesteerd om de culturele sector weerbaar en wendbaar te maken.[283]

Een actueel vraagstuk dat kan leiden tot een geactualiseerde opgave is dat de komende tien jaar circa 100 miljoen euro nodig om de openbare ruimte toekomstbestendig te maken. Het achterstallig onderhoud van de infrastructuur (Waalbrug, slechte fietspaden, verouderde wegen) is een tikkende tijdbom.[284] De geactualiseerde opgave betreft ook de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed en de verduurzaming van de schoolgebouwen.

Niet alleen aandacht voor de focusgebieden maar vooral ook voor de bestaande wijken

Gemiddeld verandert jaarlijks in Nederland één procent van de woningvoorraad met en door nieuwbouw. In Nijmegen zal dat niet veel anders zijn. Dit betekent dat het honderd jaar duurt om de woningvoorraad via de nieuwbouw aan te passen aan de veranderende huishoudens en veranderende woonbehoeften. Zoveel tijd is er niet. Met een veel kortere tijdshorizon neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe en neemt het aantal paarhuishoudens af en nog veel sneller veranderen de woonbehoeften en -wensen. Dit betekent dat de noodzakelijke aanpassing van de woningen en de woon-, werk- en leefomgeving vooral in de bestaande Nijmeegse wijken moet plaatsvinden:

- bredere trottoirs en autoluwe straten vanwege de sterke groeiende groep oudere inwoners;
- meer ruimte voor ontmoeten gezien het groeiend percentage alleenstaanden;
- meer groen om het bewegen en recreëren (in coronatijd alleen maar belangrijker geworden) te bevorderen, om de luchtkwaliteit te verbeteren en om beter in te spelen op de eisen van klimaatadaptatie.

Juist in de ruim opzette wijken uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en in de stadsrandwijken zijn er mogelijkheden om door verdichting en meer gemengde woon-, werk- en leefmilieus woningen en banen toe te voegen en om de aantrekkelijkheid op peil te houden.

Wijkgericht werken vooral ook in de kwetsbare wijken

In kwetsbare wijken maakt een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand, achterstelling, het ontbreken van perspectief en een concentratie van kwetsbare personen dat bewoners vatbaarder zijn om betrokken te raken bij (ondermijnende drugs-) criminaliteit, als (ongewilde) dader of slachtoffer. De laatste jaren nemen de verschillen op het gebied van leefbaarheid in bepaalde steden, wijken en buurten toe. Vanwege een context van achterstanden en uitsluiting, is criminaliteit in de kwetsbare wijken, buurten, kernen en dorpen steeds meer opgekomen. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken vergroot, zo blijkt ook uit het manifest van vijftien burgemeesters die vorig jaar zomer aan de bel trokken, waarbij gepleit werd voor extra

[283] Gemeente Nijmegen, *Koersdocument 2022*; Gemeente Nijmegen, *Groei. Cultuurvisie Nijmegen 2020,* Nijmegen, 2020.

[284] Gemeente Nijmegen, *Beheer in transitie. Opgaven vanuit beheer. Opgaven vanuit de stad,* s.a; RTL Nieuws, *Achterstallig onderhoud infrastructuur tikkende tijdbom,* 24 juli 2020; Paul Groot, Rafael Saitue, Nylas Visser, *Investeren in de infrastructuur. Trends en beleidsuitdagingen,* Economisch Instituut voor de Bouw, december 2016; Arjen Schreuder, *Brug en weg aan vernieuwing toe. Zonder serieuze investeringen krijgt Nederland te maken met meer files, wachttijden en omleidingen door werkzaamheden*, in*: NRC*, 30 oktober 2021, blz. 16.

aandacht voor kwetsbare wijken.[285] Naast sociale problemen heeft criminaliteit in deze wijken een georganiseerd en structureel karakter gekregen.[286]

Juist in de kwetsbare wijken is het van belang om met de kwaliteit van de openbare ruimte, het terugdringen van fijnstof, groen- en sportvoorzieningen gezond leven en bewegen makkelijker mogelijk te maken. Juist de inwoners in de kwetsbare Nijmeegse wijken zijn het zwaarst getroffen door de coronacrisis en de kwaliteit, voorzieningen, sport- en beweegmogelijkheden in de buitenruimte kunnen hart- en vaatziekten, overgewicht en obesitas enigszins terugdringen. Dit is geen voldoende voorwaarde, maar kan wel een bijdrage leveren om de gezondheidsverschillen niet nóg groter te laten worden.

Er is op veel terreinen een toenemende kloof tussen goede en slechte buurten en tussen kopers en huurders. Zwakke wijken worden steeds meer een verzamelplaats van mensen die achterblijven in de samenleving, met een lager inkomen, lagere opleiding, zonder vaste contracten, met een slechtere gezondheid, lagere levensverwachting, psychische en sociale problemen en onvolledige gezinnen. Er ontstaan wijken met meer overlast, meer criminaliteit en ondermijning en minder leefbaarheid. Ook voor Nijmegen is een opgave om de verschillen tussen de wijken niet te groot te laten worden.[287]

Betrek de bewoners bij de afwegingen in gebiedsontwikkelingen

Door burgers meer te betrekken bij het beleid, ze een rol te geven in de uitvoering, door burgerfora en preferenda te gebruiken, ze te betrekken bij de keuzes in dilemma's, wordt de faalkans verkleind en het draagvlak voor de stedelijke verdichting vergroot. Ook kan meer gewerkt worden met ontwerpstudio's waarin wenselijke toekomstbeelden worden gemaakt om het gesprek te verdiepen en te verrijken.[288] De maatschappelijke polarisatie die optreedt rond duurzaamheidsvraagstukken en stedelijke verdichting (wel of geen windmolens of zonneweiden op land, de inzet van biomassa en welke, NIMBY) kan worden verminderd door de 'gewone' burger mee te laten beslissen en mee te laten profiteren.

Ook is van belang om toekomstbeelden en -verhalen met elkaar te maken en te delen. Met Panorama Nederland zijn toekomstbeelden en -verhalen beschikbaar die in Nijmegen en voor Nijmegen specifiek gemaakt kunnen worden. De NOVI is in het huidige stadium nog erg gericht op het 'moeten' en nog weinig op een 'verlangen'. We moeten de CO_2-uitstoot terugbrengen, we moeten nog een miljoen woningen bouwen, enzovoort.[289] Met Panorama Nederland zijn de NOVI-opgaven in samenhang en als wenkend perspectief bij elkaar gebracht.

Systematisch vasthouden aan duurzame gebiedsontwikkeling en duurzame mobiliteit

De opgave voor de korte en lange termijn is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op lokale en regionale schaal en om minder te focussen op piekbelasting, capaciteitsvergroting, het inperken van voertuigverliesuren en het verkorten van lengtes van files. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal.[290] Door bundeling van woon- en werklocaties, door het mengen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen kunnen per auto, fiets en openbaar vervoer méér banen en voorzieningen (winkels, scholen, recreatie, e.d.) bereikt worden binnen hetzelfde budget van tijd, geld en moeite. De bundeling van

[285] Manifest, *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden*, Zaanstad, 2021. Urgente oproep van vijftien burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan.

[286] Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017; Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermans, *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2019, blz. 5.

[287] Floor Milikowski, *Een klein land met verre uithoeken; ongelijke kansen in veranderend Nederland*, Amsterdam, 2020.

[288] Maarten Haijer, Aardgasvrij avant-la-lettre – Leren van Malmö, in: Programma Aardgasvrije Wijken, *De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren*, Den Haag, januari 2020, blz. 17-23; Springtij, *Vergezichten en verkiezingen. Op weg naar een toekomstbestendige en waardevolle samenleving*, Springtij Manifest 2020, 28 september 2020; Rinie van Est en Arnoud van Waes m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2016; Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen,* Den Haag, maart 2021.

[289] Frank van Dam en Leo Pols, *Teloorgang tegengaan* (interview met Berno Strootman), in: Ruimte +Wonen, 20 maart 2018.

[290] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam,* Den Haag, juni 2019.

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.[291]

Met een integrale aanpak van duurzame gebiedsontwikkeling is mobiliteit een middel om meerdere maatschappelijke doelen te bereiken: de versterking van de economische structuur, de sociale cohesie, het creëren van gelijke kansen en een aantrekkelijker leefomgeving. Dit vergt een integrale aanpak qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sector-overstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken. De ontwikkeling van Campus Heijendaal is een goed Nijmeegs voorbeeld van een dergelijke integrale aanpak. De komst van de Omgevingswet en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds bieden kansen om dat te realiseren. De strategieën om tot een betere afstemming te komen zijn: knooppuntontwikkeling (stedelijke ontwikkeling rond knooppunten van openbaar vervoer), inzetten op nabijheid van wonen en werken (het beter benutten van de bestaande stad), betere overstapmogelijkheden tussen verschillende vervoerswijzen (het versoepelen van verplaatsingsketens) en de inzet van instrumenten om het gedrag te beïnvloeden.[292] De gemeenten en regio's kunnen de bestaande ov-structuur als ruggengraat van een regio gebruiken waarlangs de duurzame verstedelijking (wonen, werken, voorzieningen) zich concentreert. Maak van deze stationsgebieden (Station Nijmegen, Nijmegen Lent, Nijmegen Heyendaal, Nijmegen Dukenburg, Nijmegen Goffert) – behalve efficiënte overstapplaatsen (auto, fiets, ov, lopen) – vooral ook aantrekkelijke bestemmingen waar mensen graag werken, verblijven, afspreken en wonen. Concentreer hier de nieuwe woningen en meng deze met bestaande en nieuwe voorzieningen. Het eventueel veranderende post-corona mobiliteitsgedrag verandert deze denk- en oplossingsrichting niet.

Flexibele en adaptieve gebiedsontwikkelingen

Een geactualiseerde opgave kan zijn om flexibel en adaptief te zijn in alle Nijmeegse gebiedsontwikkelingen en om dat naar alle partijen te blijven communiceren. Flexibiliteit om *harde* aspecten (financiële middelen, contractuele afspraken, topklasse regie) te combineren met ***zachte*** aspecten (betrokken personen, netwerken, narratieven). Omdat de m^2-prijs voor wonen veel lucratiever is dan de m^2-prijs voor werken, moet de gemeente de eigenaar/ontwikkelaar met harde en zachte aanpakken verleiden om in gebiedsontwikkelingen óók rekening te houden met voorzieningen, bedrijvigheid en banen.
In algemene zin vergroten tunnelvisies, een gebrek aan ruimte voor kritische tegenspraak, geen bereidheid om nieuwe toetreders mogelijk te maken, de kans dat men niet verder komt met de geïntegreerde gebiedsontwikkeling waarbij in voldoende mate rekening gehouden wordt met de hoofdopgaven. Om voortgang te boeken, is het meest effectief om mee te bewegen met de spelers, middelen, narratieven en om harde en zachte instrumenten te combineren binnen de lokale en regionale context en om deze te verbinden. Door adaptief te zijn, meerdere opties en opgaven te verkennen, te verbinden of door ze open te houden, kan dilemmabestendig gestuurd worden. Soms zijn belemmeringen te overwinnen doordat nieuwe partijen toetreden of andere middelen beschikbaar komen. Of doordat een nieuw verhaal energie losmaakt en andere partijen overtuigt. Het is een complexe taak en rol die met de nodige hobbels en dilemma's gepaard gaat en waarbij men constant moet

[291] Planbureau voor de Leefomgeving, *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, oktober 2014; Barry Zondag, *Accessibility impacts of alternative urbanization strategies in The Netherlands* (pdf), paper voor de Association for European Transport en de European Transport Conference 2016; Paul van de Coevering, Kees Maat en Bert van Wee, *Causes and effects between attitudes, the built environment and car kilometres*, TU-Delft, 2021. De beschikbare openbare ruimte wordt in stedelijk gebied (in)direct voor ruim vijftig procent in beslag genomen door het verkeer-en vervoerssysteem. Daarbij is de auto de dominante ruimtegebruiker. Herijking van het mobiliteitssysteem biedt mogelijkheden voor een andere ruimtelijke invulling, een meer duurzame gebiedsontwikkeling en bijvoorbeeld meer duurzaam groen.

[292] Planbureau voor de Leefomgeving, *Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Verdieping bij Oefenen met de toekomst*, Ruimtelijke Verkenning 2019, Den Haag, 2019, blz. 5; Planbureau voor de Leefomgeving, *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, oktober 2014; Denktank Coronacrisis, *Mobiliteit en de coronacrisis*, Advies, Den Haag, juni 2020, blz. 15, Annemiek Verrips en Hans Hilbers, *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020*, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020. Voorbeelden zijn het stimuleren van het fietsgebruik om het stedelijk openbaar vervoer te ontlasten, het ontwikkelen en aanbieden van MaaS-mobiliteitsdiensten, slimme verkeerslichten die zorgen voor betere doorstroming en het verkeer veiliger en duurzamer maken, het bevorderen van deeltijd thuiswerken, gelijkmatiger spreiden van arbeidstijden in de ochtend en late middag/begin van de avond, en het aanbieden van online onderwijs kan reducties in de spits opleveren tot 25 procent, het afschaffen of verminderen van onbelaste woon-werkvergoedingen, fiscale voordelen voor lease-auto's en de ov-studentenkaart studentenkaart en het invoeren van congestieheffingen (rekeningrijden) naar tijd en locatie en het bevorderen en het stimuleren van het delen van auto's.

zoeken naar de juiste configuratie van spelers, middelen, verhalen en de inzet van harde en zachte instrumenten.[293]

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.[294] 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.

Méér woonruimte creëren zonder bij te bouwen

In Nijmegen gaat de huishoudensverdunning onverminderd door. Dat biedt de mogelijkheid om niet alleen nieuwe woningen te bouwen maar ook om de bestaande woningvoorraad intensiever te benutten. Kansrijke mogelijkheden om in Nijmegen méér woonruimte te creëren zijn: het samenwonen en inwonen stimuleren, splitsen, optoppen en het wonen in bijgebouwen vaker mogelijk te maken. Om de doorstroming op gang te brengen, kan een prioriteit in het bouwbeleid van Nijmegen zijn om meer aantrekkelijke woningen voor senioren te realiseren.

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.[295]

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).[296] 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.

---

[293] Geïnspireerd door Wouter Jan Verheul e.a., *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma’s en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling,* Platform31, Den Haag, oktober 2019; Geert Teisman, *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering.* Praktijkadvies aan de U10, Platform31, Den Haag, 2016.

[294] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Grond voor gebiedsontwikkeling. Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving,* Den Haag, juni 2017; Wouter van Zandbrink en Friso de Zeeuw, *Stedelijke herverkaveling. Aanpak en eerste projecten,* Kadaster, maart 2017; Ministerie van BZK, Kadaster en de klankbordgroep van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil, *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil,* Den Haag, 5 april 2018.

[295] De wijken zijn: Bargeres in Emmen; Julianadorp in Den Helder, Schalkwijk in Haarlem, Beverwaard in Rotterdam, Tilburg-Noord, Westwijk in Vlaardingen en Mosterdhof in Westervoort. *Panorama Lokaal*, prijsvraag van de Rijksbouwmeesters

[296] Platform31, *Beter benutten van de bestaande woningbouw*, Den Haag, juni 2021; Frank Wassenberg, *Eén miljoen woningen extra bouwen? Gebruik beter wat er al staat,* in*: de Volkskrant*, 8 juni 2021.

Samenhang tussen de Nijmeegse opgaven

De Omgevingsvisie brengt de hoofdopgaven en alle andere opgaven voor Nijmegen samen. De komende jaren kan de Omgevingsvisie ‘de bijbel’ zijn bij alle gebiedsontwikkelingen en bij alle beraadslagingen en afwegingen. Vanwege de complexe opgave in de compacte historische stad Nijmegen zal het mengen van functies in de diverse buurten en wijken en het combineren van kwaliteiten (verdichting, groen, duurzame mobiliteit, klimaatadaptie, gezondheid, bewegen, sporten, voorzieningen, et cetera) veel aandacht, tijd en energie vragen van alle betrokkenen.

De ruimtelijke kwaliteit, de iconen en het cultuurhistorische verhaal van Nijmegen kan in samenhang diverse opgaven verbinden. Het is onderdeel van de aantrekkelijke stad, versterkt de economie door het toerisme en de cultuurbezoekers, en het landschap en de Nijmeegse ondergrond kunnen een bijdrage leveren aan de klimaatadaptatie. De stadsslogan ‘Old City, Young Vibe’ vat de verbindingen tussen aantrekkelijkheid, historisch erfgoed, cultuur en traditionele en nieuwe economie goed samen.

De geactualiseerde opgave naar een gezonde leefomgeving en stad verbindt sociale kenmerken van Nijmegen (mensen helpen elkaar en kwetsbare inwoners krijgen voldoende ondersteuning), de fysieke inrichting en duurzaamheid (kinderen kunnen buiten spelen, je kunt je makkelijk en veilig per fiets en te voet verplaatsen, goede luchtkwaliteit), cultuur (een stad om trots op te zijn) en modern bestuur (gezondheid als centrale ambitie, gezondheid benaderd vanuit verschillende sectoren (ruimte, verkeer, GGD, e.d.).

Het voortdurend zoeken naar een combinatie van beheer- en investeringsbudgetten op alle deelterreinen (beheer, gebiedsontwikkeling, verkeer en vervoer, woningbouw, cultuur, sport, bewegen, energietransitie, klimaatadaptatie, et cetera) brengt samenhang tussen de Nijmeegse opgaven.

4.6 Moderne overheid

In de paragraaf ‘waar komen we vandaan’ wordt samengevat welke aspecten betreffende ‘moderne overheid’ vorige keer in de trendstudie zijn belicht. De paragraaf ‘waar staan we nu’ schetst welke positieve of negatieve veranderingen de afgelopen vier zijn opgetreden met betrekking tot de hoofdopgave. Ten slotte worden in de paragraaf ‘actualisatie van de opgave’ enkele thema’s en vraagstukken beschreven die in het licht van de actuele nationale en Nijmeegse trends en ontwikkelingen opnieuw doordacht kunnen worden.

Waar komen we vandaan

Vergroten van de burgerbetrokkenheid van de Nijmegenaren
In de trendstudie vier jaar geleden werd betoogd dat de gemeente, het bestuur en de politiek niet te snel in de reflex moet schieten van het aandragen van hulp en oplossingen. Er zijn allerlei manieren om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. De inzet van nieuwe technologische mogelijkheden kunnen de burgerparticipatie vergroten, meer mensen betrokken houden, de ‘participatiemoeheid’ voorkomen, en de burgers méér greep op ‘het systeem’ geven. Deliberatieve vormen van democratie kunnen een aanvulling zijn op de representatieve democratie. Bewaak daarbij de balans tussen de behoefte aan professionele expertise, het voldoen aan de vraag en wens van bewoners, en het NIMBY-syndroom. Bedenk dat unanimiteit niet nodig is. Een goede oplossing is de oplossing waarvoor zoveel mogelijk mensen begrip kunnen opbrengen, zonder dat het voor iedereen de beste optie is. Maak dit vooraf duidelijk.

Tegelijkertijd zien wij overal in Nederland dat eigen doelen, oude patronen, regels, procedures, beleidscycli, planning, control en risicobeheersing – en het gebrek aan integratie – uit de systeemwereld de vernieuwing, de zelforganisatie in de leefwereld van de inwoners, de burgerparticipatie en burgerinitiatieven frustreren. Het is ook van belang dat de overheid de burger niet ziet als een kwaadwillende, aspirant-profiteur, die alleen met drang en dwang in het gareel blijft. Het ontbreekt vaak ook aan beleidsvrijheid en beschikkingsruimte om maatwerk te leveren en klantgericht te werken.

Werken aan nieuwe vormen van solidariteit
Nijmegenaren dienen hun houding tegenover elkaar en de samenleving als geheel te herzien. Er is een nieuwe vorm van solidariteit nodig. De traditionele vrijwilliger die uit plichtsbesef koffie schenkt in het bejaardentehuis bestaat zeker nog, maar daarnaast is een andere vorm van vrijwilligerswerk in opkomst. Hierbij nemen burgers zelf initiatieven in plaats van dat ze zich aansluiten bij bestaande instellingen en organisaties. Vaak nemen ze taken over die voorheen door professionals gedaan werden. Het sociale domein is bij uitstek een van de terreinen waar deze beweging zich voordoet omdat hier veel onvrede over het systeem heerst. Enerzijds sluit het aan bij de ontwikkeling van een steeds mondiger, hoger opgeleid en eigenzinnige samenleving waarin mensen zaken naar eigen inzicht willen regelen. Tegelijkertijd komt het voort uit een behoefte naar meer sociale cohesie en gemeenschapsgevoel, maar zonder het geitenwollensokken sfeertje dat daar omheen hangt of het paternalisme van de overheid. De coronacrisis heeft vele voorbeelden laten zien van deze nieuwe vormen van solidariteit.

Waar staan we nu

Groot deel van de Nijmegenaren heeft (veel) vertrouwen in het bestuur, maar belangrijke verschillen per groep en per wijk

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 wel wat meer inwoners positief over de invloed die zij hebben op wat er in de stad gebeurt (42 procent). Wel zijn er belangrijke verschillen tussen de groepen inwoners en tussen de wijken in dit vertrouwen in het bestuur.

Implementatie van nieuwe vormen van participatie

Het versterken en verbeteren van de participatie door inwoners en andere belanghebbenden heeft de voortdurende aandacht van het bestuur. De manier waarop gemeenteraad, college, ambtenaren en ‘de stad’ met elkaar praten - en soms ook intensief samenwerken - is niet simpelweg een kwestie van spelregels opstellen. Die afspraken zijn zeker belangrijk, maar we zien dat inlevingsvermogen, betrokkenheid, duidelijkheid en maatwerk essentieel zijn. Dat vraagt iets van alle partijen en de gemeente heeft daar een grote verantwoordelijkheid in. Nieuwe vormen van participatie, onder meer digitaal, zijn mede door corona in opkomst en de gemeente past zich hierop aan. Dat gaat soms met vallen en opstaan, maar met elkaar wil de gemeente en het bestuur continue blijven werken aan betere participatieprocessen die passen bij een veranderende samenleving.[297]

De implementatie van nieuwe vormen van participatie is ook van belang om het hoofd te bieden aan de verschillen per wijk, de geringe verbetering in de beleving van de sociale veiligheid, het NIMBY-gedrag en de groep klagers over de gemeentelijke medezeggenschap. Zijn de stadsgesprekken in het kader van de Omgevingsvisie een nieuwe manier en voor herhaling vatbaar?

Continue verbeteren van het gemeentelijk informatiebeleid

In de afgelopen periode heeft de gemeente geïnvesteerd in het verbeteren van de veiligheid van persoonsgegevens van inwoners en eigen medewerkers. Met het interne controleplan wordt de digitale omgeving structureel getoetst. Dat doen men bijvoorbeeld door een ethische ‘hack-test’ en interne en collegiale audits. Daarnaast vormen *privacy by design*-uitgangspunten vast onderdeel van het gemeentelijk informatie- en inkoopbeleid.[298]

Meer aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering

In toenemende mate ontstaat het besef door dat het Rijk en de gemeenten meer aandacht gegeven moet worden aan de kwaliteit van de beleidsuitvoering en de menselijk maat. Vooral de meest kwetsbare inwoners zijn hier het meest mee geholpen en een betere uitvoering van beleid kan een effectieve maatregel zijn om de toenemende kansenongelijkheid geen groter probleem te laten worden. De gemeente Nijmegen heeft ten aanzien van het sociale beleid deze conclusie reeds getrokken.

[297] Gemeente Nijmegen, *Koersdocument 2022*.
[298] Gemeente Nijmegen, *Koersdocument 2022*.

De hoofdopgaven als nieuwe silo's

In de organisatie bestaat het gevoel dat de vier hoofdopgaven weer nieuwe silo's zijn en dat er onvoldoende moeite wordt gedaan om de verbindingen en de samenhang tussen de hoofdopgaven voortdurend als uitgangspunt te nemen.

Actualisatie van de opgave

Hoe burgers meer te betrekken bij het beleid

Theoretisch is het mogelijk om burgers meer te betrekken bij het beleid, ze een rol te geven in de uitvoering, door burgerfora en preferenda te gebruiken en ze te betrekken bij de keuzes in dilemma's (wonen én parkeren én groen én werken). Toch zijn er vele praktische vragen om burgers meer te betrekken bij het beleid. Op welke thema's hebben burgers invloed, hoe ver wil Nijmegen gaan om meningen van burgers op te halen (mede om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten), hoe geef je burgerbetrokkenheid vorm, hoe betrek je de *unusual suspects*, hoeveel middelen en capaciteit wil Nijmegen hiervoor uittrekken, wanneer is sprake van voldoende draagvlak, kan een open coalitieakkoord een open uitnodiging zijn voor de inwoners om mee te denken? Deze vragen kunnen als een geactualiseerde opgave gezien worden.

Heldere kaderstelling en spelregels vooraf

Het is van belang dat het bestuur en de gemeenteraad duidelijke afspraken maken met de burgers en burgerinitiatieven over de werkwijze die men gaat volgen. Het gaat over het 'primaat' of 'ultimaat' van de raad. Bij het 'primaat' stellen college en raad van te voren de spelregels vast (inclusief de kraakheldere communicatie dat het *publieke* belang niet per definitie en niet altijd hetzelfde is als het *private* belang) en accepteren vervolgens de uitkomsten. Bij het 'ultimaat' worden de uitkomsten van de zeggenschap onderworpen aan het eindoordeel en de eindbeslissing van de raad. Het door elkaar laten lopen van beide vormen kan niet. Dat frustreert elke nieuwe vorm van zeggenschap, vergroot de maatschappelijke onvrede en maakt de kloof tussen politiek en burgers alleen maar groter.[299]

Probeer in de uitvoering van het beleid het vertrouwen in de inwoners meer als uitgangspunt te nemen

Door velerlei incidenten – die vooral kwetsbare inwoners raken – ontstaat er in toenemende mate oog voor het belang van de uitvoerbaarheid van beleid, goede dienstverlening, het méér toepassen van praktische wijsheid, het opruimen van bureaucratische barrières (zonder regels te overtreden), de menselijke maat, méér maatwerk en voor vertrouwen geven. Dit speelt op meerdere beleidsterreinen, zowel op Rijks- als op gemeenteniveau.[300]

Meer handelen in vertrouwen kan bevorderd worden door:

- terug te gaan naar de bedoeling, te zorgen voor betere beleidsuitvoering, minder achterdochtige bejegening van kwetsbare inwoners, beter luisteren, hulpvaardigheid, vaker de telefoon pakken, oog hebben voor de mens achter het BSN-nummer en *outreachend* handelen van gemeenteambtenaren en medewerkers bij uitvoeringsorganisaties.

[299] David van Berlo, *Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving* (pdf), s.l., s.a., blz. 88.

[300] Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam, 2021; Jan Tromp, *De politiek is onttoverd, de idealen blijven* (recensie boek van Jet Bussemaker), in: d*e Volkskrant*, 20-2-2021; Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021, blz. 9; Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Klem tussen balie en beleid*, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Yolanda de Koster, *Menselijkheid moet het winnen van het systeem*, in: Binnenlands Bestuur, 25 februari 2021; Els Westerveen, *Het grote doorbraakboek,* Instituut voor Publieke Waarden, Utrecht, 2020; Sophie Albers en Albert Jan Kruiter, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein,* Amsterdam, 2020; Evelien Meesters, *Maatwerk in het sociaal domein. Handboek voor omgekeerd werken, denken en doen,* Amsterdam, november 2020. Zie het nog steeds waardevol rapport en advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport nr. 70, Amsterdam, 2004. Zie voor de waarschuwing dat de 'menselijke maat' geen eenvoudig panacee is voor de overheid: Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen en Marije Huiting, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid,* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag, 2021,

- de behoefte te beteugelen om de buurt van bovenaf te willen aansturen. Men kan meer vertrouwen hebben en geven dat de buurt zelf weet wat goed is voor haar inwoners voor al die onderwerpen die de buurt zelf betreffen.[301]
- minder te ontmoedigen, te verbieden en méér te stimuleren. Men moet zich er bewust van zijn dat vele initiatieven van burgers belemmerd worden door allerlei regels, formulieren, controles, toezichtpraktijken en vastgeroeste gewoontes.
- openheid naar elkaar toe, hulp durven vragen en aanbieden. Juist bij tegenslag. Om tot deze cultuur te komen, is de voorbeeldfunctie van politici, managers en leidende actoren van groot belang.[302]
- op voorhand de mogelijke maatschappelijke kosten (menselijk, in vertrouwen en financieel) van een veel te stringente regelgeving, het ontbreken van hardheidsclausules, het ontbreken van regelvrijheid bij uitvoerders en de apriori-aanname van fraude in de afweging mee te nemen.[303]

Beter toepassen van de lessen voor effectievere opgavegerichte samenwerking als overheden en met de partners

Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken is interbestuurlijk samenwerken en werken binnen netwerken onvermijdelijk. De beleidsuitvoerders moeten daarbij in afwisseling en soms gelijktijdig meerdere sturingsvormen kunnen hanteren.[304] De netwerkende samenwerking gaat uit van gelijkwaardigheid tussen alle partijen, partners en de verschillende overheidslagen. Dit vergt in toenemende mate *soft skills* van ambtenaren.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is op basis van de bestudeerde casussen geschrokken van de slordigheid waarmee de opgavegerichte samenwerking van de overheden vorm krijgt. De Studiegroep kwam aan de hand van een analyse van concrete casussen van opgavegerichte, regionale, interbestuurlijke samenwerking (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz) tot duidelijke aanbevelingen om meer effectief opgavegericht samen te gaan werken:

- 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.
- na een lichte start van de samenwerking (*coalition of the willing*) dient men in de samenwerking over te gaan op hard projectmanagement met een heldere onderling geaccordeerde scope en een duidelijke leiding; alle lessen van hoogwaardige projectmatig werken moeten door een regisseur van topklasse toegepast gaan en kunnen worden.
- alloceer voldoende financiële middelen en kies een adequaat instrumentarium.[305]

---

[301] Team Lokale Overheid, “Samen Werken”, in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21ste eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 171

[302] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 10; Guus Valk, *De afrekencultuur bestaat nog altijd* (interview met de Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen) in: *NRC*, 12 mei 2021, blz. 7.

[303] De achterdochtige bejegening van burgers in de kinderopvangtoeslagenaffaire naar aanleiding van fraudeberichten is uiteindelijk ook vreselijk duur geworden voor de belastingbetaler. De fraudeomvang kan geschat worden op tussen de 4 en 78 miljoen euro. Zo’n vier miljoen voor de Bulgarenfraude, zo’n 17 miljoen (op basis van 280 strafrechtelijke fraudeonderzoeken) en zo’n 78 miljoen (op basis van alle gevallen van verwijtbaar handelen door toeslagontvangers). Uiteindelijk gaat de compensatie aan de getroffen burgers de belastingbetaler waarschijnlijk meer dan 6 miljard euro kosten. Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021, blz. 25; Ulko Jonker, Staatssecretaris worstelt met ‘botsende principes’ in afwikkeling toeslagschandaal, in: *Het Financieele Dagblad*, 23 juni 2021. Een ander voorbeeld uit de lokale praktijk. De afgelopen jaren zijn veel buurthuizen gesloten en door bezuinigingen zijn de resterende buurthuizen veelal vrijwilligersorganisaties geworden. In het buurthuis werden bijvoorbeeld tienerdisco’s georganiseerd, die door vrijwilligers in goede banen werden geleid en waarvoor een budget beschikbaar was van enkele duizenden euro’s. na de opheffing van deze activiteiten (besparing 3.000 euro) zwerft de jeugd nu ’s avonds op straat rond. Vernielingen door frustratie en verveling kosten de gemeente zo’n 60.000 euro aan vernielde bushokjes en lantaarnpalen. Een veelvoud van het budget van de tienerdisco. Team Lokale Overheid, “Samen Werken”, in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21ste eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 171.

[304] M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015.

[305] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, IBO ruimtelijke ordening*, Den Haag, 6 april 2021, blz. 42; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020; Idem, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!,* Den Haag, 10 september 2020; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële*

Meer informatiegestuurd werken

Gemeenten beschikken over steeds meer data binnen het sociaal, economische en fysieke domein. Er zal steeds meer gebruik gemaakt worden van data om goede analyses en voorspellingen te kunnen maken en meer onderbouwde beleidskeuzes. Van belang is om de beleids- en uitvoeringsdoelen vanuit de *publieke* waarden van Nijmegen te formuleren. Vervolgens kan systematisch het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) gebruikt worden.[306]

Het belang van informatiegestuurd werken, zal toenemen en het slim gebruik maken van data beïnvloedt de manier van werken en organiseren. De belofte is dat enkelvoudige vraagstukken in de uitvoering zo efficiënt mogelijk afgedaan kunnen worden dat tijd en menskracht vrijgespeeld wordt voor intensieve maatwerkaanpakken voor zeer specifieke (kleine) aantallen inwoners. Wel is hierbij een belangrijke geactualiseerde opgave om de informatie over verschillende beleidsterreinen te kunnen combineren. Veelal is een hinderpaal dat elke afdeling, elk beleidsdomein, elke verbonden organisatie en elke maatschappelijke partner zijn eigen informatiesystemen heeft. Steeds meer informatie wordt in verschillende digitale vormen, in verschillende bronnen en voor legio doeleinden opgeslagen. Om het potentieel van data en informatie te kunnen benutten, zijn nieuwe ICT oplossingen nodig om data te kunnen combineren, analyseren en visualiseren.

De data en de digitale infrastructuur moet veilig, betrouwbaar en duurzaam zijn. Verder moet er voldoende kennis zijn om de data goed te analyseren en waar nodig de juiste ethische vragen te stellen. Het verlies van zeggenschap over kritische data- en informatie-infrastructuren en de aantasting van grondrechten vraagt om actieve regulering. Onder andere door burgers digitaal te beschermen (onder andere wat betreft hun digitale identiteit, de basisregistraties). Ook dient nagedacht te worden dat niet alles wat technologisch kan, vanuit democratisch oogpunt ook wenselijk is. Als de digitale ontwikkelingen ongeremd doordenderen, dreigt ook Nijmegen steeds meer de grip op de economie, veiligheid en democratie te verliezen.[307]

Verandervermogen, vitaliteit en vakmanschap

Handelen met informatie is niet hetzelfde als handelen met kennis. Om te handelen met kennis is op alle beleidsterreinen expertise, ervaring, analyse, evalueren, leren én vakmanschap nodig. Er zijn diverse signalen dat het handelen met kennis bij de overheid onder druk is komen te staan en dat dit de mogelijkheden voor effectief beleid en betere publieke dienstverlening beperkt.[308] Voorstellen voor bijvoorbeeld een Centrum voor Decentrale Kennis en voor de ontwikkeling van regionale kennisschakelfuncties moeten het kunnen handelen met kennis en vakmanschap vergroten.[309] De benodigde vaardigheden van de ambtenaren anno 2021, en de nieuwe bestuursperiode, kunnen samengevat worden in de drie V's: verandervermogen, vitaliteit, vakmanschap. Dit vergt aanzienlijke investeringen in kennisontwikkeling, het opdoen van nieuwe vaardigheden en mogelijkerwijs hoger opgeleide ambtenaren. Hier hoort ook bij dat ambtenaren voldoende regelvrijheid hebben, kunnen en gestimuleerd worden om te experimenteren en fouten mogen maken (als ze er maar van leren).

---

verhoudingen, Den Haag, maart 2021, blz. 19 en 20; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Droomland of Niemandsland. Uitgangspunt voor het besturen van regio's*, Den Haag, juni 2021.

[306] Rijksoverheid, *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Praktisch aan de slag* (pdf), ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2020.

[307] Team Digitale Zaak, "Op onze tellen passen", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21ste eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 32-50; Denkwerk, *De datagedreven toekomst.nl. Hoe we vormgeven aan onze toekomst in de datagedreven wereld,* s.l., februari 2021; VNG, *Naar een Waardenvolle Informatiesamenleving. Digitale Agenda Gemeenten 2024*, Den Haag, s.a.; Alexander Leeuw, *Digitalisering krijgt vaste plek aan bestuurstafel Rijk*, in: Binnenlands Bestuur, 14 april 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag, mei 2019.

[308] Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti), *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek,* Den Haag, februari 2021; Wim Derksen, Overheid, waar is je kennis @AdviesraadWTI, blog 1 juli 2021; Roel Bekker, *Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid*, in: *Het Financieele Dagblad*, 16 maart 2021; Bernard ter Haar, Schoei beleidseconomie op nieuwe leest, in: *Economisch Statistische Berichten* (ESB), jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Ballegeer en Jean Dohmen, Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt, in: *Het Financieele Dagblad*, 16 maart 2021.

[309] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!,* Den Haag, 10 september 2020, blz. 6; Andersson Elffers Felix, *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie*, juni 2020.

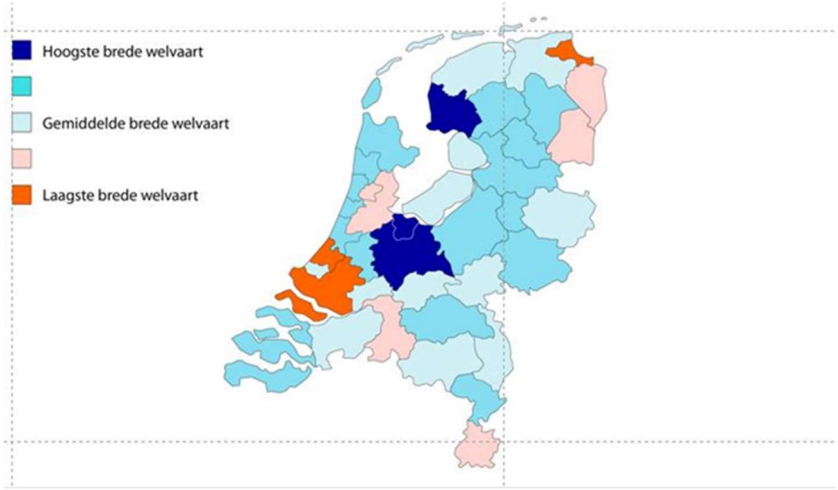
Het verbeteren van de Brede Welvaart als geactualiseerde opgave?

Op rijks- en decentraal niveau richt de beleidsmatige en politieke aandacht zich in toenemende mate op een brede opvatting van welvaart en in mindere mate op de smalle definitie van welvaart van enkel en alleen economische groei. Met de focus op brede welvaart wordt verder gekeken dan economische groei om tot een oordeel te komen over de prestaties van een gemeente of regio. Er wordt gekeken naar *alle* waarden die voor burgers 'hier en nu', 'later' en 'elders' van belang zijn: zoals welzijn, welvaart, gezondheid, onderwijs, leefomgeving, et cetera. De kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van mensen elders in de wereld is hét kenmerk van de brede welvaartsaanpak.

Dit sluit aan bij de beweging van bedrijven, bestuurders en burgers om de menselijke behoeften aan zingeving, zelfontplooiing en zelfrealisatie méér centraal te stellen en om méér het algemeen belang, en minder het eigen belang, voorop te stellen. De uitgangspunten van de betekeniseconomie zoals: het belang van de gemeenschap dient zwaarder te wegen dan het individuele belang, streven naar het produceren van producten en diensten die de wereld beter maken voor zoveel mogelijk mensen (in plaats van het streven naar het verdienen van zoveel mogelijk geld), niet voor eigen gewin gaan als dat ten koste gaat van anderen, geld als middel en nimmer als doel, bij alle besluiten het rendement op lange termijn leidend te laten zijn in plaats van het rendement op korte termijn en alleen nog betekenisvolle groei na te streven (in plaats van groeien om het groeien) passen naadloos bij het *publieke* belang dat overheden dienen na te streven.

De aspecten van Brede Welvaart sluiten aan bij de Sustainable Development Goals. Om de ontwikkeling in Brede Welvaart te kunnen monitoren, zijn en worden nationale en regionale Monitoren Brede Welvaart ontwikkeld.[310]

Figuur 4.2 Regionale verschillen in Brede Welvaart



Bron: Otto Raspe, Brede Welvaart. Webinar Anders kijken naar economie en maatschappij, Rabobank, 3 juni 2021

[310] Er zijn twee monitoren beschikbaar: de Brede Welvaarts Monitor (BWM) van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Brede Welvaartsindicator (BWI) van de Universiteit van Utrecht en de Rabobank. Het doel van beide monitoren is hetzelfde: neem wat voor mensen van waarde is als uitgangspunt van de monitoring en niet alleen economie, inkomen en bruto binnenlands product. De BWI ligt voor op de BMW om brede welvaart ook regionaal te monitoren. Het verschil tussen BWM en BWI is dat BWI zich alleen richt op 'hier en nu' indicatoren en geen aandacht besteed aan 'later' en 'elders'. Een ander belangrijk conceptueel en methodologisch verschil is dat de BWI de onderliggende indicatoren op het gebied van inkomen, baanzekerheid, persoonlijke ontwikkeling, gezondheid, subjectief welzijn, wonen, e.d. (21) weegt en optelt tot één indicator. Terwijl de BMW de geselecteerde indicatoren, en de veranderingen in de indicatoren, op diverse domeinen, in dashboards presenteert en niet weegt en aggregeert tot één brede welvaartsmaat. Amartya Sen, Joseph Stiglitz & Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress*, s.l., 2009; Jan-Pieter Smits en Edwin Horlings, De conceptuele basis, uitkomsten en vervolg van de Monitor Brede Welvaart, in: *Economisch Statistische Berichten*, Dossier meten van welvaart, jrg. 104, nr. 4772S, 11 april 2019, blz. 7-11; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2020; A. Rijpma, M. Moatsos, M. Badir en H. Stegeman, *Netherlands beyond GDP: a wellbeing index* (pdf), Universiteit Utrecht en Rabobank Economic Research, Utrecht, 2016; Martijn Badir, Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma, *Brede welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal* (pdf), Universiteit Utrecht en Rabobank, Utrecht, 27 oktober 2017; Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma, Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting, in: *Economisch Statistische Berichten*, Dossier meten van welvaart, jrg. 104, nr. 4772S, 11 april 2019, blz. 22-25. Voorbeelden van regionale doorvertalingen zijn: Keimpe Anema e.a., *Brede welvaart in Fryslân. Eerste duiding van de CBS Monitor*, Fries Sociaal Planbureau, Leeuwarden, 2021; Otto Raspe e.a., *Brede Welvaart in Brainport: naar een duurzame vitale regio,* RaboResearch, Utrecht, 7 november 2019.

Uit een analyse van de gegevens in CBS-monitor Brede Welvaart blijkt dat Nijmegen beter scoort dan de benchmarkgemeenten op inwoners met overgewicht, percentage hoog opgeleiden en vrijwilligers. Nijmegen scoort wat lager dan de Nijmeegse benchmarkgemeenten op gemiddeld besteedbaar inkomen (wordt o.a. verklaard door het relatief hoge aandeel alleenstaanden en het grote aantal studenten dat in de stad woont) en het percentage bos- en natuurgebied binnen de gemeentegrens.[311]

Samenhang tussen de Nijmeegse opgaven

Kies focus

Het kiezen van focus is van belang omdat het gevaar bestaat dat – mede vanwege het versnipperde politieke landschap en de wens van politici om "iets te doen" voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties – een breed palet aan beleidsmaatregelen wordt gekozen waarvan de effectiviteit dubieus is.[312] Het is niet moeilijk om iedere vorm van overheidsingrijpen te onderbouwen. De lijst van 'publieke belangen' is schier eindeloos en de afpaling van het publieke belang eindigt veelal in cirkelredeneringen: "Het politieke en publieke belang is wat de politiek van belang acht".[313] Raadsleden kunnen gestimuleerd worden om nadrukkelijker met elkaar het debat aan te gaan over de eigen kaderstellende rol, gezamenlijke doelen en belangen en vervolgens college en initiatiefnemers ruimte bieden in de uitvoering.

Stel de bedoeling centraal

Er is 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. De Sociale Verzekeringsbank werkt bijvoorbeeld in 'garage de bedoeling' met collega's met verschillende deskundigheden ("de monteurs") aan de oplossing van een probleem van burgers. Zij zijn elkaars gelijken: tijdens de sessies draagt iedereen dezelfde overall. Om vanuit de leefwereld van de burgers te denken, houden ze de sessies in een pop-upwerkplaats (een metaforische garage). Een ander voorbeeld is 'Garage-2020', dat ontwikkelt innovaties voor de jeugdzorg met als doel de jeugdzorg overbodig te maken. Zij werken met verbeeldingskracht aan een beweging van jongeren, hulpverleners, dataspecialisten, kunstenaars en filosofen om nieuwe invalshoeken te bedenken voor de complexe problemen van jongeren. 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.[314] Zo'n aanpak vanuit de bedoeling en vanuit de leefwereld van de Nijmegenaren integreert per definitie vele opgaven en vraagstukken.

Hoe komt Nijmegen tot meer verbinding tussen de hoofdopgaven, programma's en portefeuilles en een betere sturing

Met de hoofdopgaven in het coalitieakkoord, in de Omgevingsvisie en de systematische monitoring door Onderzoek & Statistiek langs deze opgaven heeft Nijmegen een belangrijke stap gezet in het opgavegericht vanuit de bedoeling samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Toch is niet voor alle beleidsmedewerkers deze samenhang duidelijk. Het kan zijn dat er nog te veel verschillen zijn tussen de hoofdopgaven, de programma's en de portefeuilles en dat er nog onvoldoende sprake is van een eenduidige sturing.[315]

---

[311] Analyse van de afdeling Onderzoek en Statistiek gemeente Nijmagen.

[312] Bernard ter Haar, Schoei beleidseconomie op nieuwe leest, in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Bellegeer en Jean Dohmen, Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt, in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021; Roel Bekker, Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid, in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021.

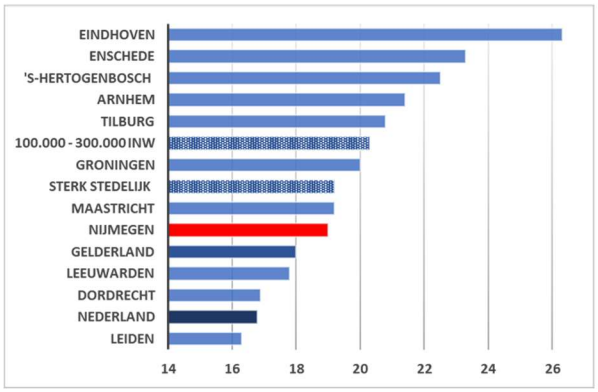
[313] Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam, 2005, blz. 12. Willem Tommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2007; Joop Koppenjan, *Het verknipte bestuur; over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*; Jos de Beus, ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontsporen, in: *NRC Handelsblad*, 28 juni 2008.

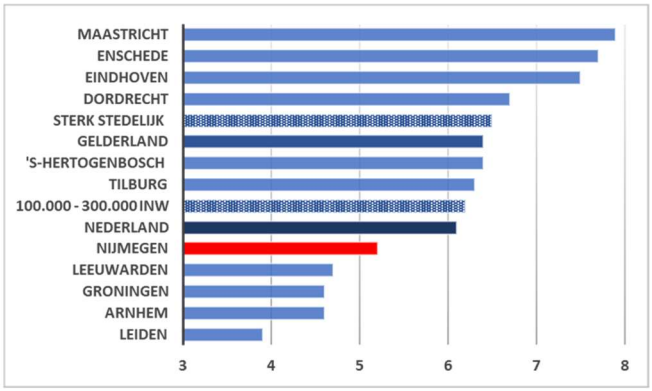
[314] Wouter Hart, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling,* Deventer, 2013; Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk,* Amsterdam, 2021, blz. 284, 285.

[315] Zie voor handelingsperspectieven en nuttige handvatten om de sturing te verbeteren: Roeland Stolk, Henk Wesseling en Pepijn van der Beek, *De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren,* Berenschot, Den Haag, 2021.

Bijlage: grafieken niet in hoofdtekst

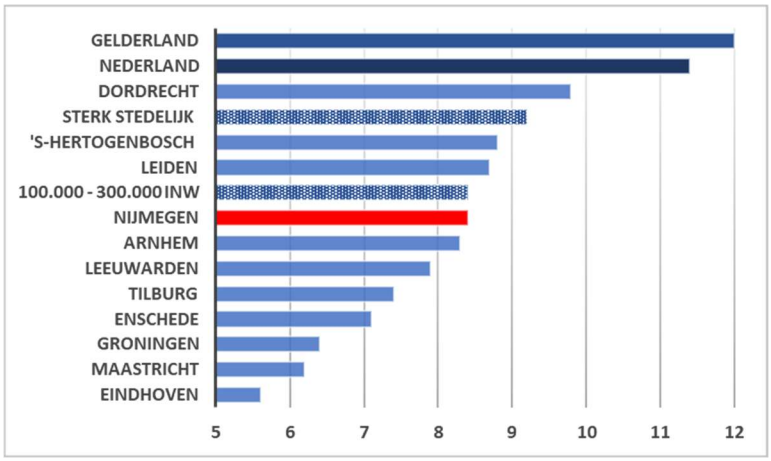
Grafiek B-1 Aantal snelgroeiende ondernemingen per 1.000 vestigingen in 2019 (links) en exporterende bedrijven in procenten alle bedrijven 2018 (rechts) in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland





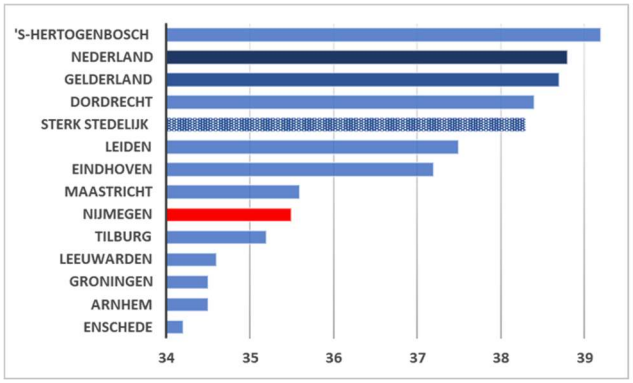
Bron: waarstaatjegemeente.nl

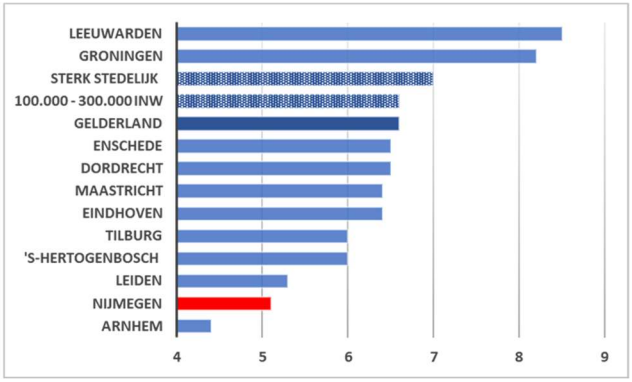
Grafiek B-2 Zzp'ers in totaal aantal banen in 2018 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



Bron: waarstaatjegemeente.nl

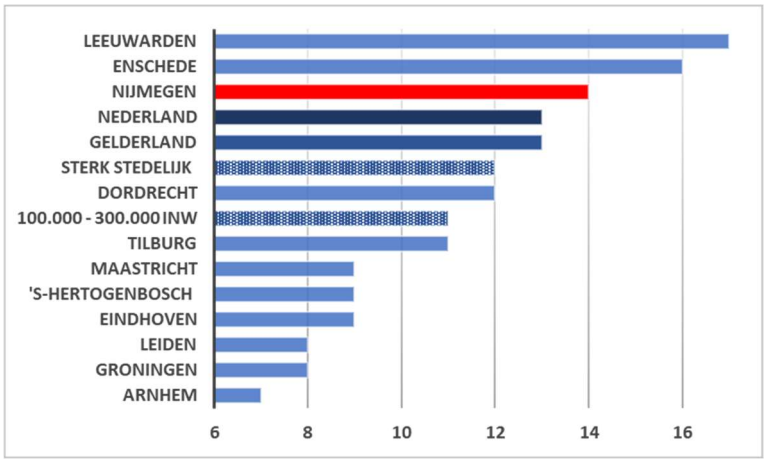
Grafiek B-3 Inkomen van zzp'ers (x € 1.000) in 2018 (links) en percentage zzp'ers met een laag inkomen (< € 15.000) in 2018 (rechts) in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland





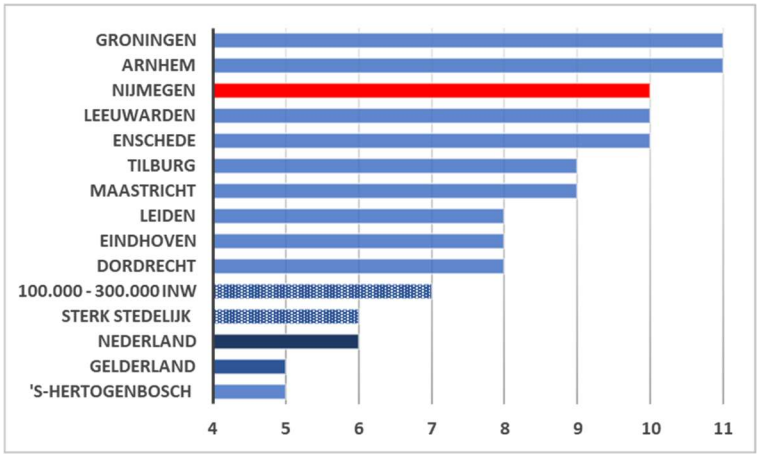
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Grafiek B-4 Aantal huishoudens met vijf voorzieningen per 1.000 huishoudens 2e halfjaar 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



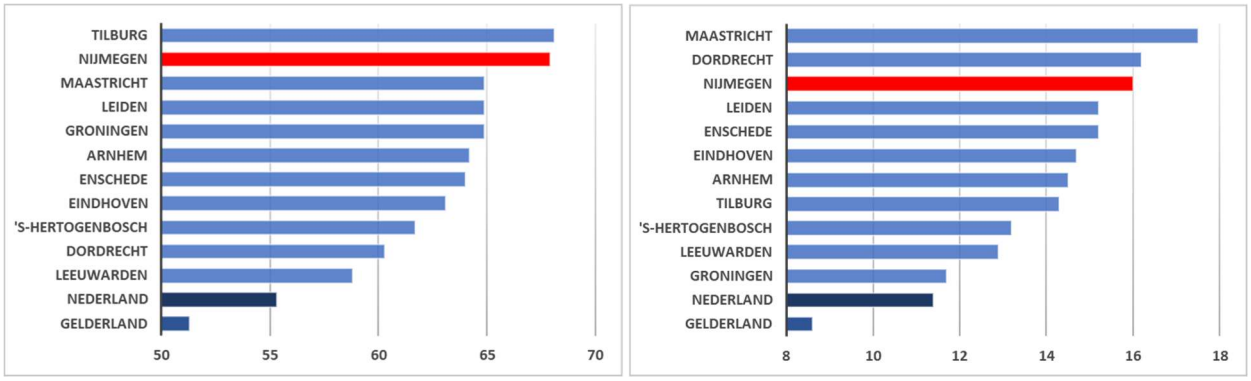
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Grafiek B-5 Percentage kinderen in een uitkeringsgezin 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



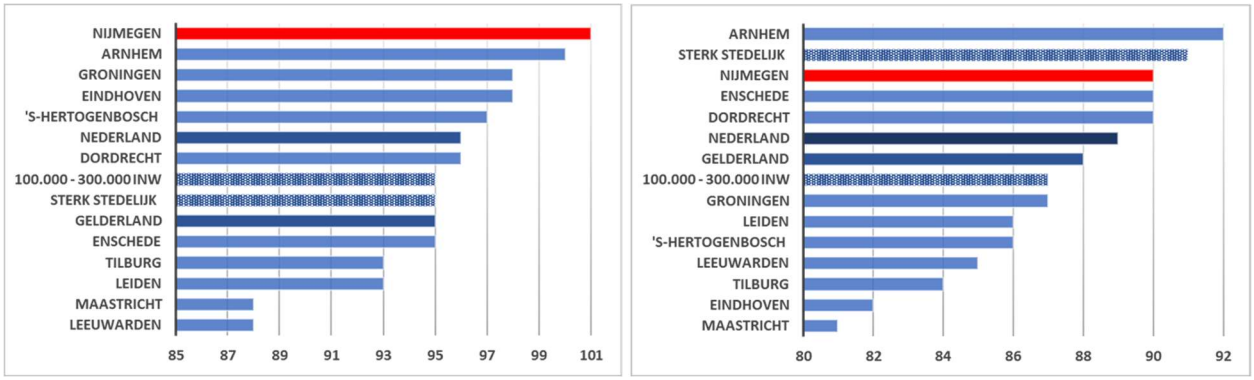
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Grafiek B-6 Komt voor in de buurt: één of meer vormen van sociale overlast percentage 'komt wel eens voor' (links) en percentage 'veel overlast (rechts) in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



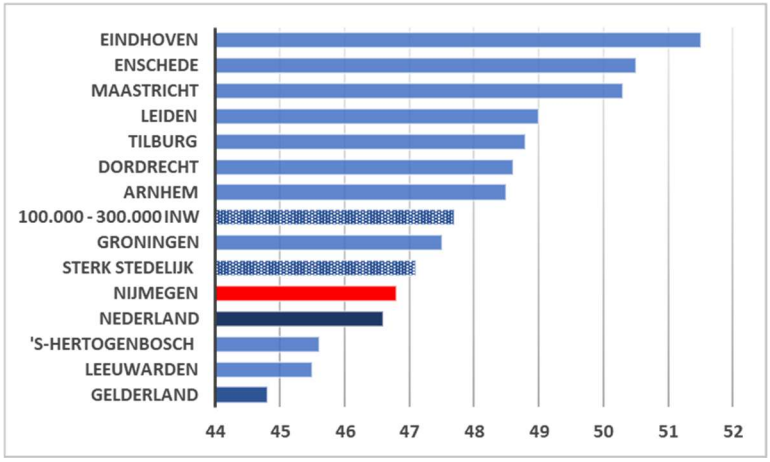
Bron: waarstaatjegemeente.nl. De relatief hoge score op het gebied van sociale overlast in 2019 had vooral te maken met drugsoverlast. Gegevens van de afdeling Onderzoek en Statistiek laten zien dat Nijmegen met overlast van buurtbewoners en van rondhangende jongeren niet substantieel afwijkt van de vergelijkbare steden uit de Wijk- en Buurtmonitor (Arnhem, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen en Tilburg). In de Burgerpeiling is het percentage Nijmegenaren dat aangeeft dat jongerenoverlast vaak voorkomt gedaald van 14 procent in 2017 naar 10 procent in 2019. Jongerenoverlast staat niet meer in de top tien van de met voorrang aan te pakken buurtproblemen volgens de Nijmegenaren. De metingen over de overlast van drugsgebruikers en -handelaars laten vanaf 2014 een stijging van deze overlast zien. In de Burgerpeiling is de drugsoverlast gestegen en behoren drugsdealers en/of drugsverslaafden in de buurt tot de meest genoemde redenen voor onveiligheidsgevoelens in de wijk. De coronacrisis ging gepaard met een stijging van overlast (jeugdoverlast, geluidshinder, burengericht, overlast van zwervers en overlast door verwarde en overspannen personen. Voor een aantal vormen van overlast is reeds langer sprake van een stijging of hoge aantallen: overlast van zwervers, drugs- en drankoverlast, overlast door verwarde, overspannen personen.

Grafiek B-7 Sociale veiligheid, index overlast 2014 = 100 in 2019 (links) en onveiligheidsgevoelens index 2014 = 100 in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



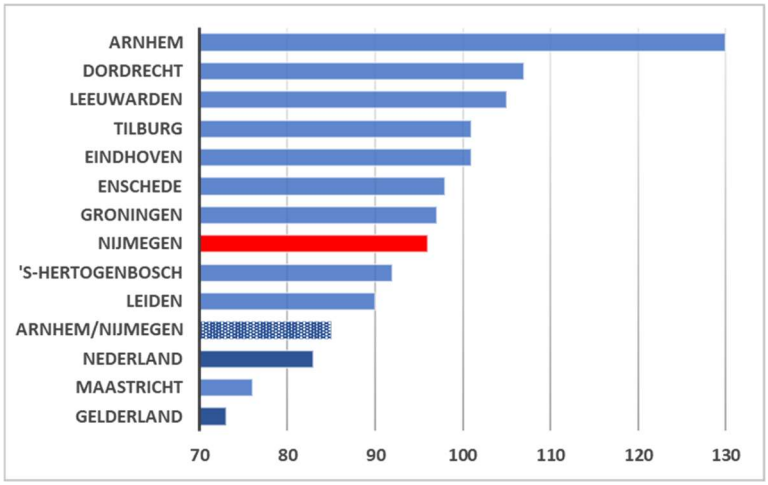
Bron: waarstaatjegemeente.nl. Voor de onveiligheidsgevoelens en het rapportcijfer voor de veiligheid scoort Nijmegen in 2019 precies gelijk aan het gemiddelde van de vergelijkbare studentensteden. Uit de Burgerpeiling (waarvoor vijf keer zoveel Nijmegenaren een vragenlijst invullen dan bij de landelijke Veiligheidsmonitor) blijkt dat het percentage Nijmegenaren dat zich in de buurt vaak of soms onveilig voelt geleidelijk gedaald is van 19 procent in 2011 naar 15 procent in 2017 en 2019. Twee procent geeft zich aan zich 'vaak' onveilig te voelen en 13 procent 'soms' (bron: afdeling Onderzoek en Statistiek).

Grafiek B-8 Eenzaamheid in procenten in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



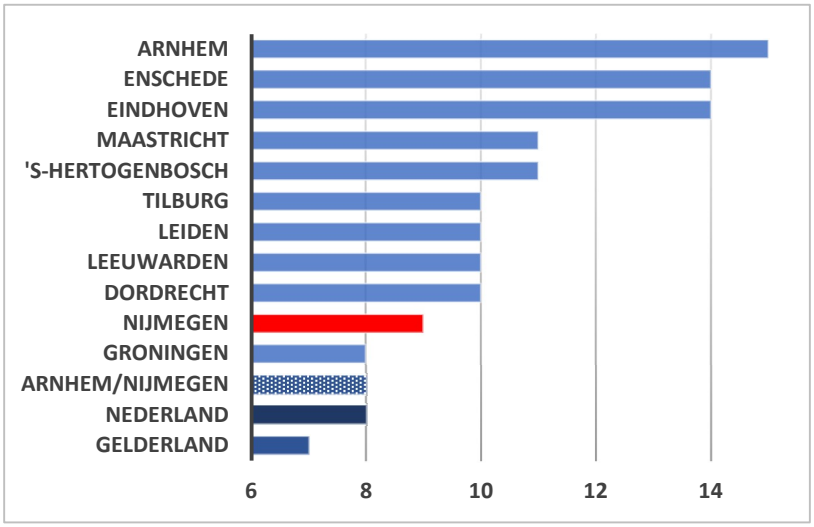
Bron: waarstaatjegemeente.nl. Percentage volwassen personen (19+) met hoge emotionele/sociale eenzaamheidsscore. De eenzaamheidsschaal bestaat uit elf uitspraken over emotionele eenzaamheid en sociale eenzaamheid. Voorafgaand aan de uitspraken staat de vraag: 'Wilt u van elk van de volgende uitspraken aangeven in hoeverre die op u, zoals u de laatste tijd bent, van toepassing is?', met de toelichting 'U kunt antwoorden met nee, min of meer, ja'. Een uitspraak voor het meten van emotionele eenzaamheid is bijvoorbeeld 'Ik mis een echte goede vriend of vriendin'. Sociale eenzaamheid wordt gemeten met onder andere de uitspraak: 'Wanneer ik daar behoefte aan heb, kan ik altijd bij mijn vrienden terecht'. Iemand is sociaal of emotioneel eenzaam als diegene op minstens twee van de bijbehorende items ongunstig scoort. Iemand is eenzaam bij minstens drie ongunstige scores op alle items.

Grafiek B-9 Totaal verdachten van misdrijven per 10.000 inwoners in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, provincie en Nederland



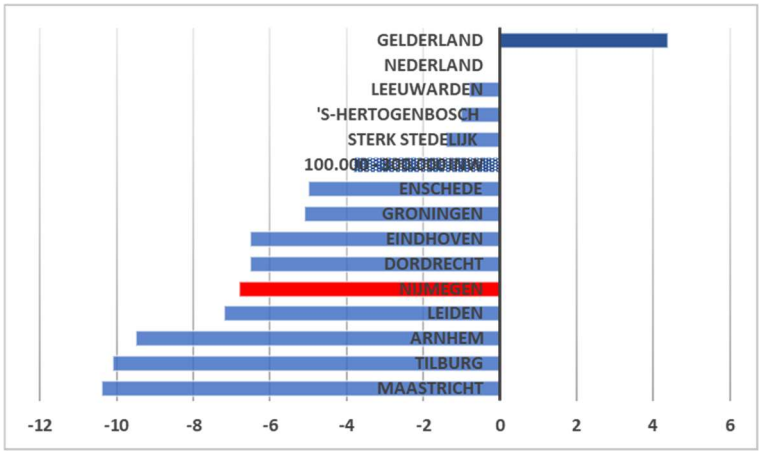
Bron: CBS - Statline

Grafiek B-10 Verdachten van drugsmisdrijven per 10.000 inwoners in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio en Nederland



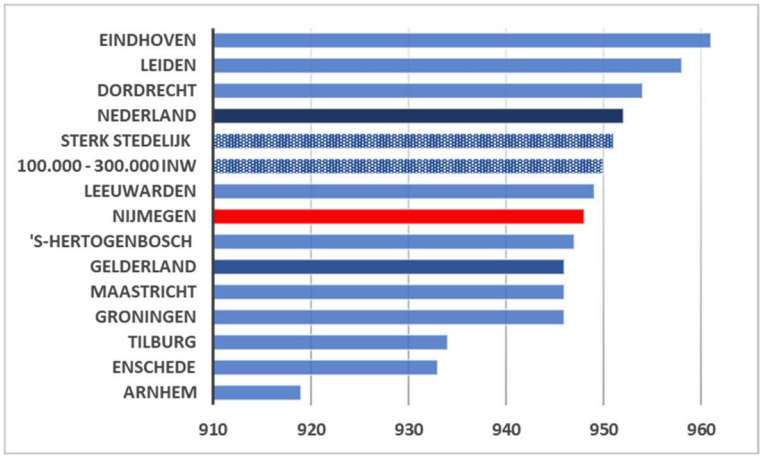
Bron: CBS - Statline

Grafiek B-11 Dimensie 'veiligheid' Leefbaarometer in afwijking van het Nederlandse gemiddelde in 2018 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



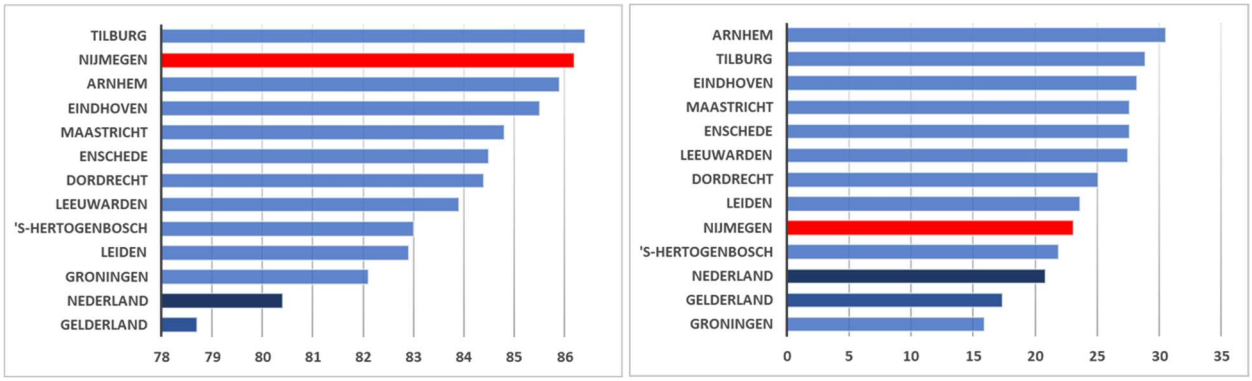
Bron: CBS - Statline

Grafiek B-12 Aantal zelfstandig wonende 70-plussers per 1.000 van de doelgroep in 2e kwartaal 2021 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



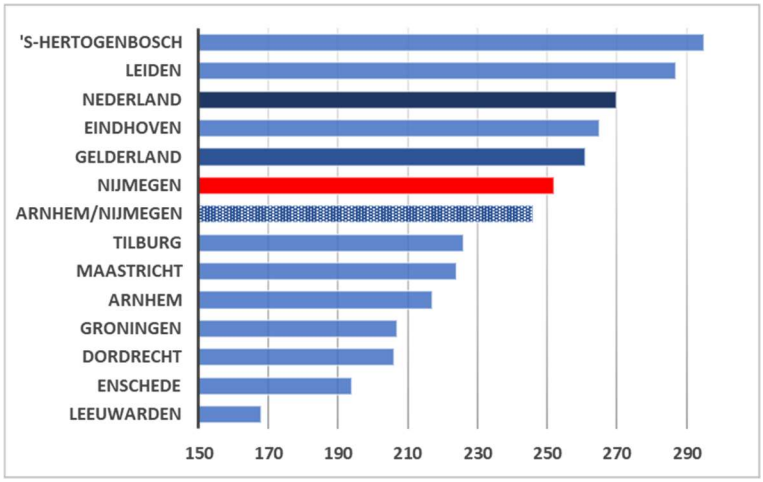
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Grafiek B-13 Eén of meerdere vormen van fysieke verloedering komt voor in de buurt: percentage 'komt wel eens voor' (links) en percentage 'veel overlast' (rechts) in 2019 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



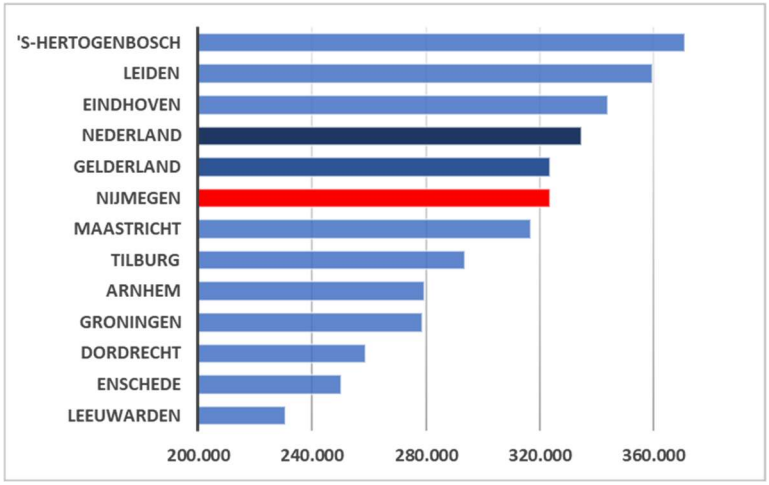
Bron: waarstaatjegemeente.nl

Grafiek B-14 Gemiddelde woningwaarde (€ x 1.000) in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, regio, provincie en Nederland



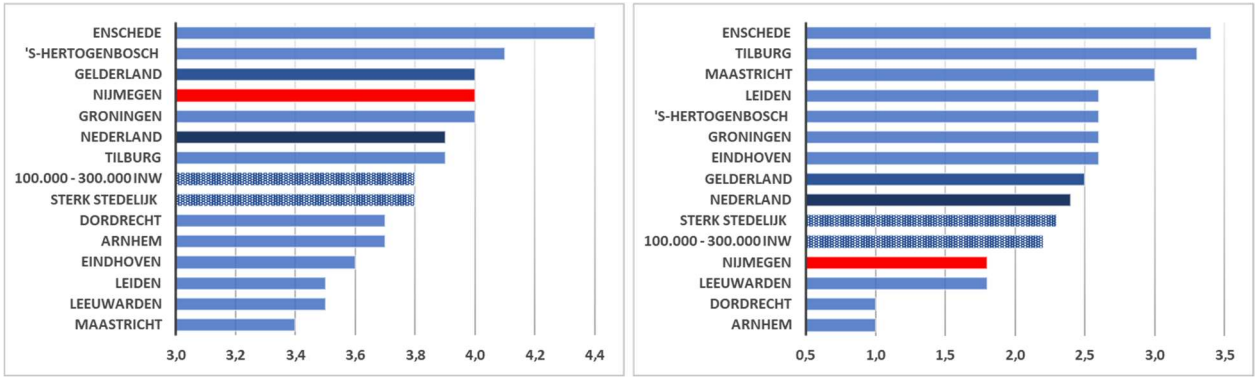
Bron: CBS - Statline

Grafiek B-15 Gemiddelde verkoopprijs bestaande woningen (€) in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



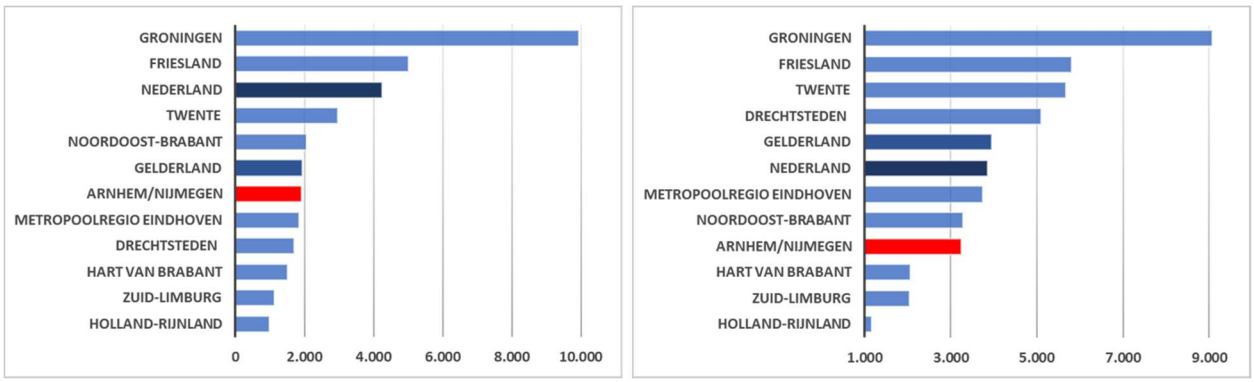
Bron: CBS - Statline

Grafiek B-16 Fietsnetwerk (links) en omrijdfactor (rechts) in 2020 in Nijmegen, vergelijkbare gemeenten, provincie en Nederland



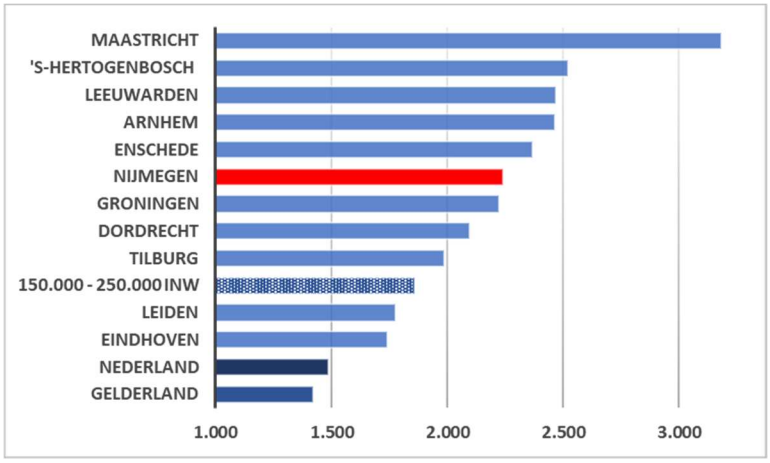
Bron: waarstaatjegemeente.nl. Score: 1 = zeer slecht tot 5 = uitstekend. Fietsnetwerk: is het fietsnetwerk logisch gekozen, kun je makkelijk je route vinden en rij je niet te veel om? Omrijdfactor: als we ritten plannen vanuit een centraal punt naar punten die hemelsbreed een kilometer verderop liggen, hoeveel moeten we dan meer fietsen dan die ene kilometer? Hoe kleiner die afstand, hoe hoger de score.

Grafiek B-17 Berekende hernieuwbare elektriciteit in MJ per inwoner in 2019 (links) en berekende hernieuwbare warmte in MJ per inwoner in 2019 (rechts) in de RES-regio's van de benchmarksteden



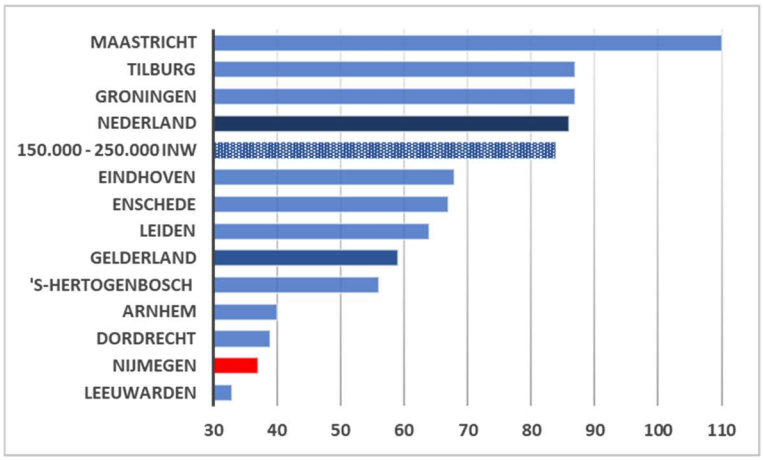
Bron: Klimaatmonitor

Grafiek B-18 Lasten per inwoner (€) voor het hoofdtaakveld 'sociaal domein' in 2021



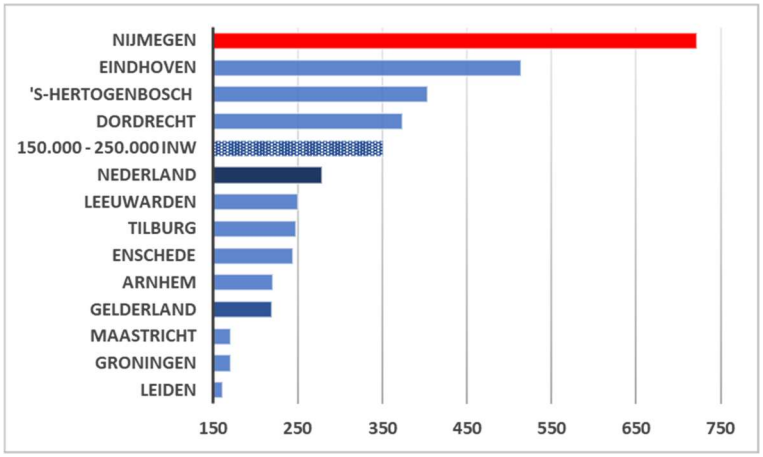
Bron: Findo - Data Financiën Decentrale Overheden. Begroting 2021 (lasten)

Grafiek B-19 Lasten per inwoner (€) voor het hoofdtaakveld 'economie in 2021



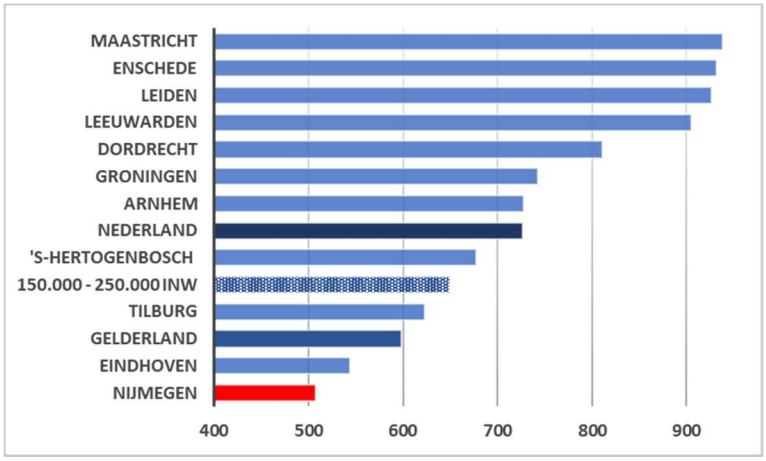
Bron: Findo - Data Financiën Decentrale Overheden. Begroting 2021 (lasten)

Grafiek B-20 Lasten per inwoner (€) voor het hoofdtaakveld 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing' in 2021



Bron: Findo - Data Financiën Decentrale Overheden. Begroting 2021 (lasten)

Grafiek B-21 Lasten per inwoner (€) voor het hoofdtaakveld 'bestuur en ondersteuning' in 2021



Bron: Findo - Data Financiën Decentrale Overheden. Begroting 2021 (lasten)