

Achtergrond

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 onderschrijft in haar rapport 'Gematigde groei' (2024) het belang en nut van het gebruik van demografische gegevens en prognoses bij de beleidsvorming in brede zin. Tegelijkertijd wijst de commissie erop dat prognoses veel onzekerheden kennen. De uitkomst is niet alleen afhankelijk van de gebruikte gegevens maar ook afhankelijk van het rekenmodel dat gebruikt is om de prognose te maken.

Dit roept de vraag op hoe het bestuur van de gemeente Meierijstad omgaat met demografische prognoses en analyses bij de voorbereiding en evaluatie van beleid. Dat deze vraag relevant is leert de ervaring van het gemeentebestuur met de voorbereiding en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

De rekenkamer heeft dit onderzocht aan de hand van de onderstaande onderzoeksvraag:

Hoe gaat het bestuur van de gemeente Meierijstad bij de voorbereiding en de evaluatie van beleid om met demografische prognoses en analyses?

De rekenkamer heeft gekozen voor een 'lerend' onderzoek met uitkomsten gericht op mogelijke verbetering van de doeltreffendheid van de beleidsvorming en -voering. Een toetsend onderzoek vraagt om een toetsingskader en dit ontbreekt. De uitkomst van dit onderzoek en de besluitvorming daarover kan wel tot zo'n kader leiden. De gedachte is dat dit bijdraagt aan het politieke debat en toetsend onderzoek in de toekomst mogelijk maakt.

De rekenkamer heeft drie onderzoeksbureaus gevraagd om een onderzoeksvoorstel. De rekenkamer heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) gevraagd het onderzoek uit te voeren. De rekenkamer is gecharmeerd van de aanpak van de NSOB: een onderzoek naar één specifieke casus aan de hand van het model 'De politiek van tellen' en de publicatie van de uitkomst in de vorm van een essay. Een essay dat vrij van oordelen is en 'het politieke' aan het gemeentebestuur - de gemeenteraad en het college - laat.

Het essay kort samengevat

Het essay neemt als illustratief voorbeeld de casus onderwijshuisvesting Veghels Buiten. Het is nadrukkelijk niet bedoeld om de uitvoering van het onderwijshuisvestingbeleid in deze casus te beoordelen. Het is bedoeld om inzicht te krijgen in het gebruik van demografische gegevens en prognoses in brede zin.

Er zijn drie belangrijke uitkomsten die voor de beleidsvorming en -uitvoering in brede zin van betekenis zijn.

1. Prognoses zijn nodig en vragen specifieke kennis

Het bestuur van Meierijstad gebruikt demografische gegevens om beleidsbeslissingen te onderbouwen. Het maken van een prognose vraagt verder om een voorspellend rekenmodel. De keuze van het model en het gebruik daarvan vraagt specifieke kennis en expertise. De uitkomst (de voorspellende waarde) van een prognose is ook afhankelijk van het gekozen rekenmodel en de impliciet en expliciet gemaakte aannames bij de keuze van de variabelen en de relevantie van de beschikbare data. In het algemeen neemt de voorspellende waarde van een prognose af naarmate de termijn verder in de toekomst ligt. Daarom is het essentieel om prognoses regelmatig te toetsen aan de voortgeschreden werkelijkheid.

Prognoses helpen bij het bepalen van toekomstige behoeften en – daaruit afgeleid - het beschikbaar stellen van middelen. De casus onderwijshuisvesting laat zien dat het maken van een goede prognose lastig is. De prognoses zijn niet vanzelfsprekend nauwkeurig als voorspeller van de toekomstige werkelijkheid, waarover onder punt 2 en 3 meer.

In het geval van Veghels Buiten gaat het om demografische gegevens als leerlingenaantallen en andere bevolkingsgegevens, de woningvoorraad en de geplande woningbouw.

Het model dat de gemeente Meierijstad (en veel andere gemeenten) gebruikt is complex en alleen door specialisten goed te doorgronden.

2. De politiek van tellen

Aan de hand van het model 'De politiek van tellen' maakt het essay inzichtelijk dat het maken van een prognose complex is. Onvermijdelijke aannames, uiteenlopende belangen en politieke voorkeuren spelen een rol. Of anders: het maken van prognoses is (politiek) niet neutraal. 'De politiek van tellen' biedt het gemeentebestuur een handvat om het politieke debat te voeren over de prognoses en de onzekerheden daarbij. Het model bestaat uit zes vragen voor het 'tellen' en 'vertellen' bij de beeldvorming over de toekomst. De onderstaande figuur maakt dit inzichtelijk.



3. Omgaan met onzekerheden

Het essay wijst op de inherente onzekerheden in demografische prognoses en de noodzaak voor flexibiliteit in beleidsvoering. Het benadrukt het belang van het ontwikkelen van scenario's en het voorbereiden op onverwachte voorzienbare 'verrassingen'. Hiertoe worden de volgende strategieën aangereikt:

Strategie	Omschrijving	Principes
<i>Fragiliteit</i> (just not for us)	Voorzichtig vermijden van onverwachte situaties	Zekerheden zoeken, weg bewegen van het onbekende, vermijden
<i>Robuustheid</i> (just in case)	Stevig incasseren van onverwachte situaties	Reserves inbouwen, anticiperen op het onbekende
<i>Veerkracht</i> (just for once)	Buigzaam terugveren na onverwachte situaties	Meebuigen en terugveren na confrontatie met het onbekende
<i>Agiliteit</i> (just in time)	Vlot weg bewegen van onverwachte situaties	Snel opschalen, afschalen en aanpassen van activiteiten
<i>Antifragiliteit</i> (just for now)	Productief opzoeken van onverwachte situaties	Groci-impuls door improviserend om te gaan met het onbekende

Als het gaat om het gebruik van demografische gegevens en prognoses is verbetering van de beleidsvorming en -uitvoering mogelijk door:

- Het politieke debat te voeren aan de hand van cijfers (tellen) én verhalen (vertellen).
- De keuzes en aannamen bij het gebruik van demografische gegevens en het maken van prognoses inzichtelijk te maken voor alle betrokken partijen. Het model 'Politiek van tellen' biedt daarvoor een handvat voor het gemeentebestuur.
- Afspraken te maken over hoe en wanneer het college de gemeenteraad actief informeert over de keuzes en aannamen bij het gebruik van demografische gegevens en het maken van prognoses en over de onvermijdelijke onzekerheden, de keuze van het te vertellen verhaal en de consequenties daarvan.
- (Ook) het politieke gesprek te voeren aan de hand van de genoemde strategieën om in een voorkomend geval, ongeacht de situatie, om te gaan met voorspelbare verrassingen.

Aanbevelingen

Regeren is voortuitzien. Prognoses gebaseerd op demografische en/of andere gegevens zijn daarbij helpend. De keerzijde van een prognose is dat deze de suggestie kan wekken dat we de toekomst kennen. Een prognose is echter een 'berekening' die onzeker is en geen 'feit'. Daarom is het van belang dat het gemeentebestuur bij de politieke besluitvorming inzicht heeft in de mate van deze (on)zekerheid. Dit onderzoek laat zien dat het model 'Politiek van tellen' een handvat biedt om om te gaan met deze onzekerheid.

Aan de gemeenteraad:

1. Hanteer in voorkomende gevallen bij de politieke besluitvorming over voorstellen gebaseerd op prognoses en rekenmodellen het denkraam 'Politiek van tellen'. Besluit hierover zodat dit toetsbaar is.
2. Bepaal in hoeverre u in voorkomende gevallen proactief het denkraam wilt toepassen. Bepaal hierbij op welk moment u welke informatie wilt ontvangen van het college en ga hierover in gesprek met elkaar en het college. Besluit hierover zodat dit toetsbaar is.
3. Bepaal aan de hand van de 5 genoemde strategieën om in een voorkomend geval, ongeacht de situatie, om te gaan met voorspelbare verrassingen. Besluit hierover zodat dit toetsbaar is.

Aan het college:

Het maken van prognoses vraagt specialistische kennis. De rekenkamer vindt het van belang dat het college dit onderkent en in voorkomende gevallen nagaat of de gemeente over de noodzakelijke specialistische kennis beschikt. Verder maakt de afhankelijkheid van de specialistische kennis van enkelingen - intern en/of extern - de gemeente zekere mate kwetsbaar. De rekenkamer vindt dat goed bestuur bezinning verlangt op een goede borging van deze kwetsbaarheid.

De rekenkamer doet daarom – wellicht overbodig – de volgende aanbeveling aan het college:

4. Ga in voorkomende gevallen voor het maken en duiden van prognoses na in hoeverre de noodzakelijke specialistische kennis in huis is en bezin u hoe u de kwetsbaarheid kunt borgen bij een grote afhankelijkheid van enkele specialisten.

Politieke vragen en keuzes

Wat kan het gemeentebestuur nu met deze aanbevelingen van de rekenkamer? Naar het oordeel van de rekenkamer benoemt het essay terecht dat de politiek zelf bepaalt wat politiek is. En daarop aansluitend bepaalt de raad zelf of de raad de aanbevelingen wenst over te nemen. De rekenkamer kan zich indenken dat – onder andere – de volgende vragen en keuzes aan de orde zijn bij de afweging of de aanbevelingen worden overgenomen:

1. Wil de raad het model van de 'politiek van tellen' toepassen in het besluitvormingsproces over onderwerpen waarbij prognoses of rekenmodellen nodig zijn? Zo ja:
 - 1a. In welke mate heeft de raad informatie nodig van het college en op welk moment?
 - 1b. In welke mate wil de raad dan vroegtijdig het politieke gesprek over het antwoord op de zes vragen of laat de raad dit in voorkomende gevallen aan het college om deze vragen te beantwoorden?
2. Wil de raad (proactief) de 5 genoemde strategieën hanteren om in een voorkomend geval het politieke gesprek met elkaar en het college te voeren over de vraag hoe in dat geval om te gaan met voorspelbare verrassingen?

Tot slot

De rekenkamer hoopt dat de uitkomst van het onderzoek 'Bouwen op leerlingaantallen' bijdraagt aan een vruchtbaar politiek debat dat leidt tot een toetsbare politiek van tellen én vertellen. Wij wensen u daarbij veel wijsheid en vertrouwen.

Rekenkamer Meierijstad

Ivo Groteclaes

Maarten Pieters

Romana Verstraeten