

Rekenkameronderzoek demografische ontwikkelingen Noordenveld

29 november 2022

Rekenkamercommissie Noordenveld:

- Elias de Haan
- Arne Bakker
- Erik van Zuidam
- Christine Stille
- Casper Colenbrander
- Henriette Johannes

Onderzoekers Unravelling:

- Miriam Dorigo
- Rubin ten Broeke

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Centrale vraag en deelvragen	5
1.4	Onderzoeksmethodiek	5
1.5	Leeswijzer	6
2.	Beleid.....	7
2.1	Richtlijnen gebruik (demografische) gegevens	7
2.2	Visie/ambitie gemeente op beïnvloeding demografie	8
2.3	Werken en economie	8
2.4	Jeugd	12
2.5	Wonen	15
2.6	Analyse	16
3.	Uitvoering.....	20
3.1	Werken en economie	20
3.2	Jeugd	22
3.3	Wonen	23
3.4	Analyse	24
4.	Evaluatie / monitoring.....	26
4.1	Denkkader voor monitoring en evaluatie	26
4.2	Werken en economie	27
4.3	Jeugd	28
4.4	Wonen	29
4.5	Analyse	29
Bijlage 1.	Normenkader	32
Bijlage 2.	Geraadpleegde personen.....	33

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Demografie is één van de kernmerken van de identiteit van een gemeente. Een in alle opzichten divers samengestelde populatie van inwoners en bezoekers maakt een gemeente vitaal, aantrekkelijk, weerbaar en toekomstgericht.

Een gemeente is een gemeenschap van mensen met zowel collectieve als meer specifieke behoeftes en wensen. Demografische ontwikkeling en daarmee actuele demografische gegevens vormen daarom essentiële variabelen bij het bepalen van gemeentelijk beleid.

Demografie is een verbindend en koersbepalend aspect op tal van beleidsterreinen, zoals huisvesting, onderwijs, recreatievoorzieningen, winkelbestand, vestigingsklimaat voor MKB, voorzieningen t.b.v. sport, jeugd en ouderen, mobiliteit/infrastructuur/ruimtelijke ordening, veiligheid en gezondheid.

In de gemeente Noordenveld leven zorgen over de toekomstige vitaliteit van de gemeente. In het door de gemeenteraad vastgestelde Economisch Kader en Uitvoeringsagenda 2021-2022 komen vergrijzing, het woningaanbod en winkelaanbod aan de orde.¹ Begin 2020 nam de rekenkamercommissie het thema demografie op in haar 'onderzoeksmenu' en stuurde deze door aan de raadsfracties. Op basis van de verkregen reacties en eigen toetsing aan de hand van de onderzoekscriteria en prioriteit besloot de rekenkamercommissie vervolgens om onderzoek uit te voeren naar het gebruik van demografische gegevens door de gemeente Noordenveld.

De gemeente Noordenveld had in 2021 ongeveer 31.200 inwoners.² Net als veel andere kleinere gemeenten heeft Noordenveld te maken met ontgroening en vergrijzing. Dit zorgt voor zogenaamde demografische druk: het aantal niet-werkenden wordt groter ten opzichte van het aantal werkenden. De verwachting is desondanks dat het aantal inwoners in Noordenveld zal blijven stijgen (door verhuizing vanuit andere gemeenten naar Noordenveld); uit een woningmarktonderzoek van KAW in Noordenveld komt de verwachting naar voren dat er in de periode tot 2030 ten minste 460 nieuwe woningen nodig zijn.³ De vraag naar woningen in Noordenveld is sterk afhankelijk van de mate waarin het de stad Groningen lukt voldoende woningen te realiseren voor haar eigen inwoners. Maar ook een eventuele realisatie van een snelle treinverbinding met West-Nederland kan tot een nieuwe demografische ontwikkeling leiden.

Dergelijke demografische ontwikkelingen hebben impact op de verschillende beleidsterreinen van de gemeente. De gemeente is echter geen passieve actor in deze ontwikkelingen: zij kan actief invloed uitoefenen, onder meer door bestuurlijke beleidsbeslissingen. Dit onderzoek is erop gericht te onderzoeken hoe de gemeente gebruikmaakt van demografische prognoses en analyses, en hoe zij (nog) beter kan sturen op de demografische ontwikkelingen in Noordenveld.

¹ Gemeente Noordenveld, Economisch kader en Uitvoeringsagenda 2021-2022, 6 januari 2022.

² CBS, Inwoners per gemeente, december 2021. Verkregen van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>.

³ KAW, Woningmarktonderzoek Noordenveld 2020-2030, 29 april 2020.

Beleidsvelden

Dit onderzoek is ingestoken vanuit de gedachte dat het moeilijk is om zicht te krijgen op het gebruik van demografische gegevens door *alle* gemeentelijke afdelingen; de gemeente heeft immers vele en diverse taken. Het onderzoek is daarom gericht op vier centrale beleidsvelden: wonen, werken, economie en jeugd. Gedurende het onderzoek is ervoor gekozen om de beleidsvelden werken en economie bij elkaar te voegen en als één beleidsveld te bespreken in het onderzoek.

Het thema 'werken' beslaat de arbeidsmarkt, zowel vraag als aanbod. De afdeling economie houdt zich bezig met de vraag wat de gemeente aantrekkelijk maakt en houdt voor werkgevers en ondernemers in Noordenveld en wat zij nodig hebben om hun activiteiten te ontplooiën. In de praktijk bleken de werkvelden 'economie' en 'werken' te overlappen in beleid en uitvoering. Dat is de reden om deze beleidsvelden samen te nemen in dit rapport.

Het thema 'jeugd' gaat over de uitvoering van de Jeugdwet, sociaal werk, en de onderwijshuisvesting. Het thema 'wonen' heeft betrekking op de woningmarkt.

Het spreekt voor zich dat ook deze drie centrale beleidsterrein een voor de demografie relevante gezamenlijke 'kapstok' nodig hebben, namelijk een integrale visie vanuit bestuur, politiek en (lokale) samenleving over de (toekomstige) identiteit van de gemeente, ook in relatie tot de snelle maatschappelijke ontwikkelingen en de ambities van omringende gemeenten.

Demografische gegevens

In dit onderzoek gebruiken we de term **demografische gegevens**. Daarmee bedoelen we: 'het geheel van actuele, betrouwbare demografische cijfers, analyses, ontwikkelingen en prognoses'. Voorbeelden van demografische cijfers zijn geboorte-, sterfte- en migratiecijfers, maar ook cijfers over leeftijd, geslacht, sociaaleconomische status, geloofsovertuiging et cetera.

Om context te bieden aan dit onderzoek geven we kort via het DIKW-model (Data, Informatie, Kennis en Wijsheid) weer hoe gegevens worden gebruikt om inzicht mee te krijgen. In het spreken over (demografische) gegevens hebben we het over:

- **Data** of gegevens zijn onbewerkte cijfers;
- **Informatie** is het betekenis toekennen aan gegevens;
- **Kennis** is het bieden van inzicht. Informatie uit verschillende bronnen wordt gezamenlijk geanalyseerd en in de juiste context geplaatst door ervaring en inzicht;
- **Wijsheid** is het vermogen om te denken en te handelen met behulp van kennis.

In de praktijk worden demografische gegevens door overheden zelden gebruikt zonder daar eerst informatie of kennis van te maken. *Gegevens* uit de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP) van de gemeente geven bijvoorbeeld weer welke leeftijd alle inwoners hebben. Deze gegevens worden verwerkt tot *informatie*, zoals het aantal personen in de leeftijdsklassen 0-4 jaar, 4-12 jaar en 12-18 jaar. Informatie over de ontwikkeling van het aantal personen in een leeftijdsklasse kan gebruikt worden in een analyse, zoals een leerlingenprognose door de afdeling onderwijs. Deze analyse levert *kennis* op. In het DIKW-model is *wijsheid* de hoogste pijler. Het gaat bij 'wijsheid' om de vraag hoe de kennis door de gemeente wordt ingezet in bijvoorbeeld beleid.

1.2 Centrale vraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe gebruikt de gemeente voor de beleidsvelden wonen, werken, economie en jeugd in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie demografische gegevens, en hoe kan zij het gebruik van demografische gegevens verbeteren?

In de centrale onderzoeksvraag staat het gebruik van gegevens centraal in beleid, uitvoering en evaluatie. In het onderzoek nemen we dan ook de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) mee. Om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag hebben we de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Heeft de gemeente structureel de beschikking over actuele betrouwbare demografische gegevens en de bijbehorende analyses/prognoses en welke bronnen gebruikt de gemeente hiervoor?
- 2) Gebruikt de gemeente demografische gegevens als grondstof voor beleid en uitvoering en zo ja, hoe?
- 3) Heeft de gemeente een actuele vastgestelde ambitie om de demografie van Noordenveld te beïnvloeden en zo ja, wat behelst deze ambitie?
- 4) Gebruikt de gemeente demografische gegevens om het beleid en de uitvoering daarvan doelmatiger en doeltreffender te maken?
- 5) Hoe kan de gemeente het toepassen van demografische gegevens in beleid en uitvoering verbeteren?

Om de onderzoeksvraag te beoordelen maken we gebruik van een normenkader. Het normenkader (te vinden in bijlage 1) is het referentiekader voor de beoordeling. We beantwoorden de onderzoeksvragen in de hoofdstukken van dit rapport en geven per vraag een oordeel (en toelichting) over in hoeverre de gemeente voldoet aan de bijbehorende normen.

Het onderzoek richt zich op de periode 2018-2022 en op de demografische ontwikkelingen in vier (deels overlappende) beleidsvelden, namelijk: wonen, werken en economie en jeugd.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een combinatie van methoden. Allereerst hebben we een documentstudie uitgevoerd. Daarbij hebben we documenten over beleid en uitvoering onderzocht van de gemeente binnen de drie thema's. De documentstudie richtte zich ook op openbare documenten die in de gemeenteraad zijn besproken, zoals presentaties aan de raad en vragen en amendementen door de raad.

Na de documentstudie hebben we gesproken met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Vervolgens hebben we interviews gehouden met vijf ambtenaren uit de beleidsvelden werken en economie, jeugd en wonen (zie bijlage 2). Ook hebben we gesproken met vijf stakeholders. De gesproken stakeholders zijn betrokken bij een van de thema's en werken daarvoor samen met de gemeente. Bij het thema wonen gaat het bijvoorbeeld om een woningcorporatie. Na de gesprekken

hebben we gespreksverslagen opgesteld en deze ter accordering bij de geïnterviewden (de ambtenaren en de stakeholders) teruggelegd.

Na het bestuderen van de documenten en de input vanuit de gemeenteraad en alle geïnterviewden, hebben we nog enkele aanvullende vragen gesteld bij de gemeente en aan afzonderlijke ambtenaren en stakeholders. Hierop volgde een analyse van al het onderzoeksmateriaal. Deze analyse heeft geleid tot de voorliggende nota van bevindingen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is onderverdeeld in drie inhoudelijke hoofdstukken. De hoofdstukken gaan over de manier waarop demografische gegevens worden gebruikt in beleid (hoofdstuk 2), uitvoering (hoofdstuk 3) en monitoring en evaluatie (hoofdstuk 4). Per hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de inhoudelijke thema's werken en economie, jeugd en wonen.

2. Beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- Gebruikt de gemeente demografische gegevens als grondstof voor beleid [en uitvoering] en zo ja, hoe?
- Heeft de gemeente structureel de beschikking over actuele betrouwbare demografische gegevens en de bijbehorende analyses/prognoses en welke bronnen gebruikt de gemeente hiervoor?
- Heeft de gemeente een actuele vastgestelde ambitie om de demografie van Noordenveld te beïnvloeden en zo ja, wat behelst deze ambitie?

We bespreken de feiten in elke paragraaf aan de hand van de in hoofdstuk 1 genoemde thema's: werken en economie, jeugd, en wonen. Vervolgens gaan we in op de ambitie van het college op het beïnvloeden van de demografie. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de feiten met bijbehorende bevindingen waarin we bovenstaande vragen beantwoorden.

Een opmerking vooraf is dat er voor jeugd op dit moment formeel (tijdelijk) geen beleidsmedewerker is: de gesproken betrokkene vanuit de gemeente voor jeugd voert alleen de hoogstnoodzakelijke taken voor dit beleidsveld uit. Ook andere beleidsvelden kampen met tekorten, waardoor we voor het thema wonen gesproken hebben met een interim-medewerker.

2.1 Richtlijnen gebruik (demografische) gegevens

Het is belangrijk dat binnen een gemeente duidelijk is hoe, wanneer en welke demografische gegevens, analyses en prognoses gebruikt kunnen en moeten worden bij het maken van beleid. Uit de documentstudie is niet gebleken dat de gemeente richtlijnen heeft voor het gebruik van demografische gegevens, analyses en prognoses, noch voor het gebruik van gegevens, analyses en prognoses in algemene zin.

Een doel van het gebruiken van (demografische) gegevens in beleid kan zijn om daarmee '*[...] meer inzicht en kennis te verwerven en meer gefundeerde beslissingen te nemen op basis van betrouwbare data.*'⁴ Demografische ontwikkelingen in de gemeente hebben invloed op de uitvoering van beleid. Demografische ontwikkelingen bepalen bijvoorbeeld hoe groot en van welke aard de doelgroepen van beleid zijn. Anderzijds kan beleid invloed hebben op de aantrekkingskracht van de gemeente voor demografische groepen, bijvoorbeeld als er woningbouwbeleid is waardoor leeftijdsbestendige woningen worden gebouwd, of juist veel starterswoningen. Deze wederzijdse relatie tussen gemeentelijk beleid en demografische ontwikkelingen maakt het belangrijk voor gemeenten om hier zicht op te hebben.

Het helpt als er tussen de afdelingen van de gemeente een gedeeld beeld bestaat op deze demografische ontwikkelingen, zodat de afdelingen elkaar niet tegen werken. Dit vereist dat alle afdelingen weten waar de gemeentelijke (demografische) gegevens opgeslagen worden, wie verantwoordelijk is voor het bijhouden ervan, en hoe de gemeente hiermee omgaat. Het hebben

⁴ Gemeente Groningen, Onderzoek Informatie Statistiek Groningen, Basis voor beleid en bedrijfsvoering, 2020.

van een richtlijn voor het gebruik van demografische gegevens draagt eraan bij dat alle afdelingen binnen de gemeente op één lijn zitten voor wat betreft het gebruik hiervan. Een richtlijn helpt de gemeente dan ook om een (eenduidig) beeld te krijgen van de demografische ontwikkelingen binnen de gemeente.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente (op de in dit onderzoek gesproken afdelingen) geen formele richtlijnen heeft voor het vastleggen of registreren van demografische gegevens. De gemeente heeft wel te voldoen aan de wettelijke richtlijnen voor de Basisregistratie Personen. Wel zijn er conventies; uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente gegevens verzamelt. Betrokkenen gebruiken deze gegevens in hun werk bijvoorbeeld structureel in dezelfde mappen. Binnen de gemeente is er blijkens de gesprekken echter geen richtlijn of centrale sturing (door bijvoorbeeld een afdeling statistiek) voor het gebruiken of vastleggen van data of voor het doen van onderzoek (waaronder demografische gegevens en analyses).

2.2 Visie/ambitie gemeente op beïnvloeding demografie

In hoofdstuk 1 omschreven we dat er voor de drie beleidsvelden een voor demografie relevante 'kapstok' nodig is. Het college heeft geen beleidsstuk waarin hij de visie of de ambitie omschrijft ten aanzien van het beïnvloeden van de demografie van de gemeente. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente, de stakeholders en raadsleden zich bewust zijn van twee grote (demografische) ontwikkelingen in Noordenveld. Enerzijds de natuurlijke krimp van de gemeente, anderzijds de ontwikkelingen op de Groningse woningmarkt, die maakt dat er overloop richting gemeente Noordenveld kan ontstaan.

Een concreet voorbeeld waarin de beïnvloeding van demografie door de gemeente relevant is en waar een visie of ambitie van het college kan helpen, is in het beleidsveld onderwijs. Het beleidsveld onderwijs heeft te maken met de vraag van een onderwijsinstelling om bovenbouw voor Havo mogelijk te maken. Hoewel de beslissing over het al dan niet aanbieden van de bovenbouw Havo bij de school ligt, is de gemeente betrokken door de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting van onderwijs. Het hebben van een bovenbouw Havo in de gemeente kan een rol spelen in de huisvestingsvraagstukken van verhuizende gezinnen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente bewuste keuzes moet maken als het gaat om het bouwen van woningen. Deze keuzes zijn politiek en hebben deels een politiek karakter. Het college wil 800-1000 woningen toevoegen tot 2040, zo blijkt uit het coalitieakkoord.⁵ Met behulp van een visie vanuit het college op de gewenste ontwikkeling van de demografie van Noordenveld, kan deze vraag beter worden beantwoord. Het gaat dan om de vraag: in hoeverre moet er woningbouw plaatsvinden voor welke demografische groepen?

2.3 Werken en economie

⁵ Gemeente Noordenveld, Samen Bouwen aan Noordenveld, coalitieakkoord 2022-2026, 2022.

In deze paragraaf komt het thema werken en economie aan bod. Het thema heeft betrekking op de beroepsbevolking in Noordenveld en (het versterken van) de lokale economie.

2.3.1 Beschrijving beleid en gebruik demografische gegevens in beleid

Economisch kader en uitvoeringsagenda

Een eerste relevant beleidsstuk betreft het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda Economie 2021-2022 waar de gemeenteraad op 10 maart 2021 mee heeft ingestemd.^{6,7} In dit beleidsplan werkt het college zijn ambities uit ten aanzien van de lokale economie (met daaraan gerelateerd ook werk en werkgelegenheid). In het stuk geeft de gemeente vervolgens een overzicht van de acties die zij wil ondernemen om deze ambities te bereiken.

De hoofdambitie van het college is om een robuuste economie te hebben die om kan gaan met toekomstige veranderingen waarin de gemeente kansen pakt. Het college omschrijft vijf hoofddoelen die hij wil behalen om te voldoen aan deze ambitie. De doelen hebben betrekking op werkgelegenheid, ondernemerschap, vestigingsklimaat, sterke kernen en duurzaamheid. De doelen zijn als volgt:

1. Er is voldoende passend werk voor onze inwoners en bedrijven kunnen aan hun personeelsbehoefte voldoen. Het aantal arbeidsplaatsen gaat hierdoor niet achteruit;
2. Ondernemers worden gestimuleerd en gefaciliteerd om hun bedrijf te ontwikkelen of te starten;
3. Noordenveld is een aantrekkelijke gemeente om een bedrijf te vestigen, heeft een duidelijk profiel en is zichtbaar voor ondernemers die zich willen vestigen;
4. Het ondernemen, werken, bezoeken en winkelen in de kernen moet kansen bieden, aantrekkelijk zijn en ingericht worden op de toekomst;
5. Onze bedrijventerreinen zijn toekomstbestendig en we helpen ondernemers actief om een duurzame toekomst voor hun organisatie te creëren.

In het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda beschrijft het college - alvorens hij de doelen en de daarbij behorende uitvoering uiteenzet - de 'Staat van Noordenveld'. In het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda is onder andere een analyse opgenomen van de demografische samenstelling van Noordenveld, specifiek gericht op de beroepsbevolking. Het gaat daarbij onder meer om een analyse van de netto participatiegraad ten opzichte van het landelijk gemiddelde, het benodigde opleidingsniveau van banen bij bedrijven en instellingen, de leeftijd van de beroepsbevolking en de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen in Noordenveld. De gemeente maakt blijkens de bronvermeldingen in het Economisch Kader en de Uitvoeringsagenda gebruik van veel verschillende bronnen, waaronder bijvoorbeeld Bureau Louter, het KAW woningmarktonderzoek, CBS, waarstaatjegemeente.nl en de Brede Welvaartsmonitor. Deze bronnen bevatten data. In het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda zijn van deze data gegevens gemaakt (er zijn zinvolle categorieën in de data aangebracht). Ook is de stap gezet naar 'kennis' door de gegevens te analyseren. Het college heeft deze kennis vervolgens ingezet voor het formuleren van doelen en door aan te geven hoe de uitvoering daaraan dient bij te dragen.

⁶ Gemeente Noordenveld, Economisch kader en Uitvoeringsagenda 2021-2022, 6 januari 2022.

⁷ Gemeente Noordenveld, Raadsbesluit Economisch kader en Uitvoeringsagenda Economie 2021-2022, 10 maart 2021.

Het college gebruikt de demografische gegevens en analyses dus als onderbouwing van zijn beleidsdoelen met bijbehorende indicatoren. Een voorbeeld is de onderbouwing van het eerste (hierboven genoemde) beleidsdoel die betrekking heeft op de werkgelegenheid van de gemeente Noordenveld. De indicatoren behorende bij dit doel zijn onder andere de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen en de netto participatiegraad. Ter onderbouwing van hoe het college tot dit doel komt, geeft het college in het beleidsstuk aan dat er in Noordenveld de komende jaren een grote vervangingsvraag zal zijn door een krimpende beroepsbevolking. Daarom vindt het college het van belang dat bedrijven voldoende passend en gekwalificeerd personeel beschikbaar hebben. In het Economisch kader en Uitvoeringsagenda heeft het college een tabel opgenomen met daarin de sectoren met het grootste aantal bedrijfsvestigingen en het grootste aantal banen. I

Uitvoeringsprogramma centrumontwikkeling

Een tweede beleidsstuk dat relevant is voor het thema economie en werken heeft betrekking op het versterken van de economische positie van Roden: het Uitvoeringsprogramma Centrumontwikkeling 2018-2022.⁸ Hier heeft de raad op 31 oktober 2018 mee ingestemd.⁹ Het doel van de centrumontwikkeling is *'[...] de positie van Roden als het centrum in de regiodriehoek Groningen-Assen-Drachten behouden en versterken'*. In het uitvoeringsprogramma omschrijft het college meerdere deelprojecten waarmee hij dit doel wil bereiken, en geeft daarin een prioritering weer. Zo hebben de projecten die zich richten op bijvoorbeeld de Heerestraat en HOV-Roden Centrum een hogere prioriteit dan projecten die zich richten op de Raadhuisstraat en Haarveld.

Het Uitvoeringsprogramma Centrumontwikkeling richt zich op het beschrijven van meerdere projecten die de economische positie van Roden moeten versterken. In het uitvoeringsprogramma komt een aantal inhoudelijke onderwerpen aan bod die relevant zijn voor het thema werken en economie, waaronder bijvoorbeeld: aanbod retail en horeca, parkeren en vindbaarheid en bereikbaarheid. In het uitvoeringsprogramma staan geen demografische gegevens, analyses of ontwikkelingen en er wordt dan ook geen gebruik gemaakt van gegevens en analyses die tot kennis leiden, zoals gedefinieerd in het DIKW-model. Wel doet het college in het Uitvoeringsprogramma Centrumontwikkeling een aantal algemene constatering die te maken hebben met demografische ontwikkelingen. Voorbeelden daarvan zijn: *'het aantal zzp'ers in Roden is groeiende'* en *'het leeuwendeel van de woningen in het centrum is nu gericht op ouderen. Er is onder alle betrokkenen een brede wens om het aandeel (jongere) gezinnen in het centrum te vergroten'*. Deze constatering, die betrekking hebben op demografische ontwikkelingen, komen echter niet terug in de doelen voor de verschillende projecten, bijvoorbeeld ter onderbouwing. Het college omschrijft in het uitvoeringsprogramma dat de uit te voeren projecten aanleiding zijn om aanvullende onderzoeken uit te (laten) voeren om meer gegevens op te halen over de lokale economie in Roden. Een voorbeeld daarvan is een koopstromenonderzoek waarmee de gemeente beter zicht krijgt op het ruimtelijk koopgedrag van consumenten. Dit koopstroomonderzoek is inderdaad uitgevoerd.

Uitvoeringsagenda recreatie en toerisme 2019-2022

De uitvoeringsagenda recreatie en toerisme is op 12 juli 2019 ter kennisgeving aan de gemeenteraad gestuurd.¹⁰ De uitvoeringsagenda bevat een aantal projecten en acties waarmee het college de volgende vier doelstellingen wil behalen:

⁸ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsprogramma Centrumontwikkeling Roden 2018-2022, 2018.

⁹ Gemeente Noordenveld, Raadsbesluit Uitvoeringsprogramma Centrumontwikkeling 2018-2022, 31 oktober 2018.

¹⁰ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsagenda recreatie en toerisme 2019-2022, 12 juli 2019.

1. Groei werkgelegenheid;
2. Stimuleren ondernemersklimaat;
3. Aantrekkelijk woonklimaat (recreatievoorzieningen inwoners);
4. Versterken beeld/imago Noordenveld als bedrijfsregio.

Het college omschrijft vervolgens een aantal bij de doelen behorende indicatoren, zoals: *‘De werkgelegenheid stijgt met 13,8% van 1120 arbeidsplaatsen in 2018 naar 1275 arbeidsplaatsen in 2030’*. Het college onderbouwt de indicatoren met cijfers uit bronnen van onder andere onderzoeks- en adviesbureau Ecorys naar de economische betekenis van toerisme en recreatie in Drenthe.¹¹ Het gaat onder meer om cijfers over de werkgelegenheidsontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector in Noordenveld. Er zijn dus gegevens gebruikt waarna de stap wordt gezet naar het niveau ‘wijsheid’ in het DIKW-model, want het college handelt en ‘denkt’ op basis van de gegevens.

Beleid werk/participatie: Verordeningen en beleidsregels Participatiewet

De gemeenteraad heeft op 19 december 2018 besloten om de Gemeenschappelijke Regeling -de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Noordenkwartier- op te heffen. Daarmee kwam de uitvoering van de Participatiewet vanaf 1 januari 2019 weer bij de gemeente te liggen. Er is geen overkoepelend, strategisch beleidsplan met bijbehorende doelen dat betrekking heeft op de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente. Wel heeft de gemeenteraad de vanuit het rijk verplichte verordeningen vastgesteld. In deze verordeningen omschrijft het college de voor inwoners geldende regels ten aanzien van de individuele studietoelage, loonkostensubsidie, re-integratie, handhaving, de tegenprestatie en cliëntenparticipatie.

Ten aanzien van het beleid voor de Participatiewet is er zoals reeds benoemd geen strategisch beleidsstuk, maar wel de door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Demografische gegevens spelen hier alleen een ‘passieve’ rol in de zin dat bepaalde regels/artikelen alleen van toepassing zijn op specifieke groepen inwoners en hebben daarom geen sturende werking. De stappen in het DIKW-model zijn niet herleidbaar uit dit stuk.

2.3.2 Werkwijze bij het gebruik van demografische gegevens in beleid voor economie en werk

Als er een beleidsstuk opgesteld moet worden - zoals het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda - raadpleegt het college daarvoor verschillende bronnen voor data en gegevens, waaronder bijvoorbeeld het CBS, het provinciaal werkgelegenheidsregister en waarstaatjegemeente.nl en het rapport ‘Economische perspectieven voor Noordenveld’ van Bureau Louter.¹² Dit onderzoek is in opdracht van de gemeente uitgevoerd, en bevat een analyse van de economische situatie van Noordenveld. In dit onderzoek staat informatie die betrekking heeft op demografische gegevens en ontwikkelingen, zoals diepere prognoses en analyses van trends en ontwikkelingen (bijvoorbeeld arbeidsmarktontwikkelingen en ontwikkelingen van arbeidsplaatsen). Dit gaat verder dan de algemenere informatie van bijvoorbeeld waarstaatjegemeente.nl, er wordt namelijk kennis gecreëerd op basis van de gegevens.

¹¹ Ecorys, Toerisme in Drenthe wordt internationaler: de economische betekenis van toerisme en recreatie in Drenthe, 30 november 2018.

¹² Bureau Louter, Economisch perspectieven voor Noordenveld, februari 2019.

Het verschilt per onderwerp welke bronnen het college raadpleegt om de 'juiste' demografische gegevens bij elkaar te krijgen. Uit de gesprekken komt naar voren dat het beleidsveld Economie voldoende bronnen heeft om daaruit recente en relevante demografische gegevens en prognoses/analyses te achterhalen. Naast bronnen zoals het CBS, [waarsstaatjegemeente.nl](http://www.waarsstaatjegemeente.nl) en het onderzoek van Bureau Louter, haalt het college ook zelf (demografische) gegevens op. Een voorbeeld hiervan is het koopstroomonderzoek in het centrum van Noordenveld. Daarbij onderzocht de gemeente waar bezoekers in een bepaald winkelgebied in Roden vandaan komen en waar zij hun geld uitgeven. Uit de gesprekken komt naar voren dat het college de inzichten van dit onderzoek vervolgens gebruikt om in te spelen op waar welke winkels nog missen in het centrum van Roden. Het koopstroomonderzoek is ook gepresenteerd aan de gemeenteraad en in het kader van de uitvoeringsagenda centrumontwikkeling is dit onderzoek ook gebruikt.

Het gebruik van demografische gegevens voor het beleidsveld werk is beperkt, zo blijkt uit de gesprekken. Het beleidsveld maakt wel gebruik van 'leeftijd' als demografisch gegeven omdat Noordenveld een vergrijsd bestand heeft, en dit heeft invloed op de uitvoering, maar maakt geen gebruik van andere demografische gegevens. Dit maakt dat de stappen uit het DIKW-model -van data via gegevens naar kennis, om op basis daarvan tot wijsheid te komen in de vorm van beleidsdoelen en ambities, niet worden gezet.

2.4 Jeugd

In deze paragraaf komt het thema jeugd aan bod. Het thema heeft betrekking op zowel het beleid ten aanzien van jeugdhulp/de Jeugdwet, sociaal werk en op de onderwijshuisvesting.

2.4.1 Beschrijving beleid en gebruik demografische gegevens in beleid

Jeugdhulp/Jeugdwet

Voor wat betreft jeugdbeleid (ter uitvoering van de Jeugdwet) bestaat er alleen het beleidsplan Jeugdhulp, gericht op de periode 2015-2016.¹³ De gemeenteraad heeft wel uitvoeringsregels vastgesteld met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp, maar er is geen actueel door de raad vastgesteld jeugdbeleid (met daarin kaders voor de uitvoering van de Jeugdwet).¹⁴ Er is wel een conceptversie van de Uitvoeringsagenda Jeugd 2023-2026, maar dit is een voorlopige schets die nog niet door de gemeenteraad is vastgesteld. Daarom laten we het beleid ten aanzien van jeugdhulp en de Jeugdwet in het onderzoek buiten beschouwing.

Preventieve Gezondheidsnota Noordenveld

De gemeente heeft als taak de gezondheid van haar inwoners te beschermen en te bevorderen, waaronder ook de gezondheid van haar jonge inwoners. De gemeenteraad heeft op 22 april 2020 de Preventieve Gezondheidsnota Noordenveld vastgesteld.¹⁵ Jeugd maakt daar voor wat betreft het deel gezondheid/preventie een onderdeel van uit, onder andere als het gaat om het verminderen van het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het bevorderen van de psychische gezondheid van jongeren.

¹³ Gemeente Noordenveld, Beleidsplan Jeugdhulp, 26 november 2014.

¹⁴ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Noordenveld 2020, 1 juni 2020.

¹⁵ Gemeente Noordenveld, Raadsbesluit Preventieve Gezondheidsnota Noordenveld, 22 april 2020.

In de Preventieve Gezondheidsnota gebruikt het college een aantal (demografische) gegevens ten aanzien van (het bevorderen van) de gezondheid van jeugd (o.a. cijfers over overgewicht onder jeugd, gebruik alcohol en drugs in Noordenveld ten opzichte van Drenthe).¹⁶ Een belangrijke bron van informatie die de gemeente voor deze nota gebruikt, zijn de wijkgezondheidsprofielen die de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) heeft gemaakt van Noordenveld.¹⁷ In het document 'Gezondheid in de Wijk' vergelijkt de GGD cijfermatig de 'gezondheid' van vijf verschillende wijken van Noordenveld (Peize, Roden-Noord, Roden-Zuid, Norg, omliggende dorpen Norg). Voor wat betreft de gezondheid van jeugd gaat het in dit document van de GGD over cijfers met betrekking tot overgewicht van kinderen en de leefsituatie van kinderen (op basis van elf indicatoren).¹⁸

Het college benoemt in de Preventieve Gezondheidsnota gegevens die betrekking hebben op jongeren, bijvoorbeeld als het gaat om alcoholgebruik, drugsgebruik en roken onder jongeren, maar dit betreft verouderde gegevens uit 2013. Daarnaast benoemt het college in de nota gegevens met betrekking tot de psychische gezondheid van jongeren, namelijk het aandeel jongeren met een indicatie voor psychosociale problematiek. Het college koppelt deze gegevens aan concrete doelstellingen, zoals: *'Daling van het aantal indicaties voor psychosociale problematiek met 2%'*. Het college onderbouwt het beleid en bijbehorende doelen in de nota echter niet specifiek met *demografische* gegevens of analyses, bijvoorbeeld door weer te geven hoeveel jongeren er in elke wijk wonen, in welke leeftijdscategorie zij zich bevinden en welk aandeel van hen kampt met psychosociale problematiek. Ook ontbreekt een nulmeting waardoor het al dan niet behalen van de (niet onderbouwde) doelstellingen niet is vast te stellen. Er wordt hier geen gebruik gemaakt van betrouwbare actuele data of gegevens, die geanalyseerd wordt om tot kennis te komen.

Tenslotte komt uit het gesprek met Welzijn in Noordenveld (WiN) een aantal zaken naar voren over het gebruik van demografische gegevens voor jeugd. WiN heeft beschikking over een aantal 'basale demografische gegevens', en weet bijvoorbeeld hoeveel jongeren er zijn in Noordenveld en hoeveel gezinnen in armoede leven. Deze gegevens krijgt WiN niet van de gemeente, maar deze zoekt zij zelf op. WiN haalt deze gegevens bijvoorbeeld uit rapportages van Trendbureau Drenthe, jaarrapportages van de GGD en gegevens op de website AlleCijfers.nl. WiN geeft aan behoefte te hebben aan cijfers die de gemeente kan aanleveren. Een concreet voorbeeld van cijfers die WiN van de gemeente zou willen krijgen, zijn actuele cijfers van de GGD over het middelengebruik onder jongeren op basis van meetmomenten die vierjaarlijks plaatsvinden; daarvoor heeft de gemeente in haar Preventieve Gezondheidsnota wel doelstellingen opgenomen, maar de gemeente heeft geen inzicht in de actuele cijfers voor wat betreft middelengebruik onder jongeren. Zoals reeds vermeld, ontbreekt in dit onderzoek een nulmeting. Daardoor geeft het geformuleerde beleidsdoel wel een richting, maar geen concreet (meetbaar) doel. Demografische gegevens zouden volgens WiN het startpunt moeten zijn voor een gemeentelijke visie met daaronder meetbare doelstellingen. Dat is voor jeugd op dit moment onvoldoende het geval volgens WiN.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP)

¹⁶ Gemeente Noordenveld, Preventieve Gezondheidsnota Noordenveld, mei 2020.

¹⁷ GGD Drenthe, Basisdocument wijkgezondheidsprofielen voor het project aan de slag met preventie in Drenthe, februari 2019.

¹⁸ Het betreft de volgende indicatoren: 1) het aantal kinderen dat in armoede leeft 2) het aantal kinderen in een eenoudergezin 3) het aantal meldingen van kindermishandeling 4) het aantal kinderen dat voortijdig het onderwijs verlaat (VSV) 5) het aantal kinderen dat speciaal onderwijs volgt 6) het aantal kinderen dat lid is van een sportvereniging 7) het aantal kinderen in jeugdhulp 8) de zuigelingensterfte 9) het aantal kinderen met een handicap 10) jeugdwerkloosheid 11) jeugdcriminaliteit: het aantal jongeren dat van een delict verdacht wordt.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede huisvesting van scholen. De gemeente Noordenveld heeft daarvoor beleid hiervoor vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) 2021-2041.¹⁹ Het IHP is op 27 oktober 2021 door de gemeenteraad vastgesteld.²⁰ Doelstelling van het IHP is om te zorgen voor kwalitatief en kwantitatief goede onderwijshuisvesting voor alle kinderen in de gemeente. Het IHP bevat onder meer een analyse van de kwaliteit van de huisvesting op de zeventien scholen in Noordenveld (vijftien in het primair onderwijs en twee in het voortgezet onderwijs).

In het IHP heeft het college een analyse en prognose opgenomen van het aantal leerlingen per school voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze cijfers laten een lichte daling zien in het leerlingenaantal op de middellange termijn voor het primair en voortgezet onderwijs. De leerlingenprognoses die het college in het IHP gebruikt, zijn gemaakt door bureau Pronexus. Pronexus maakt de prognoses op basis van cijfers die de gemeente hen aanlevert van de bevolking en leerlingenaantallen in de voorafgaande periode en de woningvoorraad en vastgestelde toekomstige wijzigingen hierin. In het IHP staat het college - naast de leerlingenprognoses - ook kort stil bij de trends en ontwikkelingen in de gemeente die relevant zijn voor de onderwijshuisvesting. Een voorbeeld daarvan is dat in het IHP staat dat de mogelijke woningbouw in Roden-Zuid in de toekomst ook gevolgen kan hebben voor de huisvestingsbehoefte van scholen.

Een verbeterpunt dat uit de gesprekken met de gemeente en de betrokken stakeholder (RSG De Borgen) naar voren komt is het beter inzichtelijk maken van de prognoses en analyses die betrekking hebben op het voortgezet onderwijs; doordat scholen in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs een regionale functie hebben, is het moeilijk te schatten en doorgronden wat het aantal leerlingen in de toekomst gaat zijn.

2.4.2 Werkwijze bij het gebruik van demografische gegevens in beleid voor jeugd

De afdeling jeugd maakt via Veilig Thuis gebruik van gegevens van een cohortstudie voor de regio Drenthe (Verwey-Jonker Instituut) over huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook de regionale inkooporganisatie voor jeugdhulp levert informatie op die de gemeente kan gebruiken. Het betreft hier bijvoorbeeld cijfers over de aantallen jongeren met een zorgvraag of de instroom in beschermd wonen. Doordat een door de raad vastgesteld jeugdbeleid ontbreekt is niet vast te stellen hoe het college deze (demografische) gegevens vervolgens gebruikt in beleid (bijvoorbeeld ter onderbouwing van doelen en ambities).

Het college gebruikt demografische gegevens voor het opstellen, en waar nodig, bijstellen van het IHP. De afdeling onderwijs vraagt de voor de leerlingenprognoses benodigde (geanonimiseerde) gegevens op bij de afdeling burgerzaken en zet deze door naar Pronexus. Pronexus maakt op basis van deze demografische gegevens de leerlingenprognoses. Het college heeft de geschatte leerlingenaantallen uit deze prognoses in het IHP overgenomen, en heeft op basis daarvan analyses gedaan van de ruimtebehoefte, het ruimtetekort, leegstand en medegebruik van schoolgebouwen. Ook informatie over de leeftijd en de staat van onderhoud van de bestaande bebouwing spelen mee in de analyse. Dit levert kennis op. Deze analyse leidt – zoals het college heeft weergegeven in het

¹⁹ Gemeente Noordenveld, IHP 2021-2041 gemeente Noordenveld, april 2021.

²⁰ Gemeente Noordenveld, Raadsbesluit Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2041, 27 oktober 2021.

IHP – tot een planning en prioritering van het college voor de nieuwbouw, uitbreiding en renovatie van een aantal scholen.

2.5 Wonen

In deze paragraaf komt het thema wonen aan bod. Het thema heeft betrekking op de huisvesting van inwoners en het beleid van de gemeente hiervoor.

2.5.1 Beschrijving beleid en gebruik demografische gegevens in beleid

Woonbeleid

Het woonbeleid is verouderd: de vorige woonvisie stamt uit 2006.²¹ Wel heeft de gemeenteraad op 20 april 2016 ingestemd met het actualiseren van het woonbeleid en hier kaders voor meegegeven, op basis van een woningmarktonderzoek van onderzoeks- en adviesbureau Companen.^{22,23} Op dit moment is de gemeente bezig met het opstellen van woonbeleid, namelijk door middel van een nieuwe woonvisie. Ten behoeve van het opstellen van deze woonvisie, heeft de gemeente het woningmarktonderzoek Noordenveld 2020-2030 uit laten voeren door KAW.²⁴

Doordat een actuele woonvisie ontbreekt, kunnen we alleen uitspraken doen over het gebruik van demografische gegevens uit het onderzoek van KAW en in hoeverre dat volgens betrokkenen gebruikt wordt voor de nieuwe woonvisie. Het doel van het woningmarktonderzoek van KAW was om het college input te geven voor de (nog op te stellen) woonvisie. Het KAW-onderzoek geeft een prognose van de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in Noordenveld, en laat ook de leeftijdsopbouw van inwoners in Noordenveld zien. Daarnaast geeft KAW in het onderzoek ook een aantal landelijke en regionale demografische trends weer die relevant zijn voor Noordenveld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om landelijke ontwikkelingen zoals een toename van alleenstaande huishoudens en vergrijzing. Bij regionale ontwikkelingen gaat het bijvoorbeeld om een groei van het aantal huishoudens in de regio Groningen-Assen, maar een afname van het aantal inwoners door gezinsverdunding. KAW gebruikt deze demografische gegevens, prognoses en analyses om gegevens en kennis te ontwikkelen welke het college vervolgens kan toepassen in de (nog op te stellen) woonvisie.

De vraag naar woningen in Noordenveld is sterk afhankelijk van de mate waarin het Groningen lukt om voldoende woningen te bouwen; als dit Groningen niet goed lukt, is er sprake van meer overloop naar Noordenveld en dus een grotere vraag naar woningen. KAW gebruikt in het woningmarktonderzoek hiervoor drie scenario's: laag, midden en hoog. De analyse van KAW laat zien dat de gemeente beter van het hoge scenario (bouw van 11.000 woningen door Groningen) en midden scenario (13.000 woningen) uit kan gaan in plaats van het lage scenario (waarin Groningen 15.000 woningen bouwt). De gemeente maakt plannen vanuit dit uitgangspunt, en gebruikt het KAW-onderzoek ook voor haar bestemmingsplannen, onder andere ter onderbouwing van de aantallen.

²¹ Gemeente Noordenveld, Woonvisie: een tussenbalans, 2006.

²² Gemeente Noordenveld, Kaderstelling geactualiseerd woonbeleid, 20 april 2016.

²³ Companen, Extra onderzoek ten behoeve van actualisatie woonbeleid en prestatieafspraken, 16 november 2015.

²⁴ KAW, Woningmarktonderzoek Noordenveld 2020-2030, 29 april 2020.

2.5.2 Werkwijze bij het gebruik van demografische gegevens in beleid voor wonen

Uit de gesprekken komt naar voren dat het KAW-onderzoek voor de gemeente veel nuttige informatie bevat. Het college gebruikt de (demografische) gegevens uit het KAW-onderzoek dan ook voor het opstellen van de woonvisie. Het gaat daarbij onder meer om gegevens zoals de verhuisgegevens en WOZ-registraties. In het kader van het opstellen van de woonvisie haalt de gemeente informatie op bij marktpartijen, makelaars, woningcorporaties en huurdersverenigingen. Uit de gesprekken komt naar voren dat het feit dat het KAW-onderzoek geen formele status heeft door het ontbreken van de woonvisie, het voor de afdeling wonen lastig om in de uitvoering de demografische gegevens, analyses en prognoses uit het KAW-onderzoek toe te passen: het KAW-onderzoek is geen beleid, en daardoor bieden de inzichten uit het onderzoek ook geen richting of visie voor de gemeente om beslissingen op te baseren. Kortom; er is momenteel nog geen 'wijsheid' gebaseerd op de kennis uit het KAW-onderzoek.

Uit de gesprekken blijkt een sterke behoefte aan een door de gemeente vastgestelde woonvisie. Dit helpt om de gemeente beter richting te geven voor wat betreft het bespreken van locaties voor nieuwe woningen en het maken van beter onderbouwde keuzes. Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat woningmarktonderzoeken snel verouderd zijn, en dat dit inmiddels ook het geval is bij het onderzoek van KAW: daarin staan verhuisgegevens die inmiddels verouderd zijn. Ondanks dat de gegevens uit dit onderzoek verouderd zijn, komt uit het gesprek met Stichting Woonborg naar voren dat de gemeente voldoende inzicht heeft in (actuele) demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses van haar inwoners. Het is volgens de betrokkene ook belangrijk dat de gemeente openstaat voor trends en ontwikkelingen: binnen de woningmarkt zijn er continu veranderingen.

Uit het gesprek met raadsleden ontstaat ten slotte het beeld dat het woningmarktonderzoek van KAW niet (meer) actueel is. Ook zou het KAW-onderzoek niet voldoende naar de toekomst kijken volgens een aantal raadsleden. Daar hebben diverse fracties ook vragen over gesteld aan het college. Raadsleden geven aan dat het hen zou helpen als het college cijfers (onder andere over de woningbouw) beter vat in trends en ontwikkelingen.

2.6 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse, waarin we bovenstaande informatie analyseren en leggen langs de normen. De normen behorend bij de deelvragen zijn als volgt:

- De gemeente is structureel in bezit van actuele demografische gegevens en bijbehorende analyses/prognoses (CBS, PBL etc.);
- De gemeente probeert waar mogelijk de demografie positief te beïnvloeden op basis van een geformuleerde toekomstvisie voor de gemeente;
- De gemeente houdt in haar doelen en ambities rekening met demografische gegevens;
- De gemeente houdt in beleid [en uitvoering] rekening met demografische ontwikkelingen.

Uit de gesprekken en de geanalyseerde beleidsstukken komt een wisselend beeld naar voren voor wat betreft hoe structureel het college in bezit is van actuele demografische gegevens. Voor sommige afdelingen geldt dat zij beter gebruikmaken van en beschikking hebben over demografische gegevens, analyses en prognoses dan andere afdelingen. De gemeente heeft geen richtlijnen voor het gebruik van demografische gegevens en dit leidt tot risico's op het gebied van eenduidigheid, verschillende interpretatie van data en dubbeling (op meerdere plekken dezelfde informatie vastleggen). Er is daardoor geen centrale locatie in de organisatie waar actuele gegevens worden verzameld, zij het benchmarks, interne monitoring, evaluaties en onderzoeken en eigen bronnen. Op de afzonderlijke beleidsafdelingen zijn veelal dergelijke centrale locaties voor gegevensverzameling, veelal omdat één medewerker de gegevens nodig heeft of heeft gebruikt. Dit biedt de mogelijkheid tot een aantal verbetering in de vorm van onder meer ontdebellen, consistent gebruik van data en meer sturen op samenhang van demografische gegevens.

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente (maar ook de stakeholders) gebruikmaken van demografische gegevens, analyses en prognoses, maar dat een duidelijke denklijn ontbreekt over de vraag welke gegevens wanneer te gebruiken. Uit de gesprekken komt bijvoorbeeld naar voren dat het gebruik van demografische gegevens in de uitvoering voor jeugd verbetering behoeft; er is te weinig capaciteit om een professionaliseringsslag te maken in het gebruiken en toepassen van demografische gegevens. Het gebrek aan capaciteit binnen de gemeente om structureel bezig te zijn met gegevens, wordt in de gesprekken vaker benoemd.

Een laatste constatering die volgt uit de gesprekken met de stakeholders is dat zij het onderwerp 'gebruik van (demografische) gegevens' op hun agenda hebben staan, en hier ook mee bezig zijn of actiever mee aan de slag willen gaan. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het uitvoeren van een onderzoek onder ondernemers in Roden om zo aanvullende gegevens op te halen, of dat stakeholders zelf actuele demografische gegevens opzoeken. Een verbeterpunt voor de gemeente is om een actievere rol te spelen in het delen van demografische gegevens met stakeholders.

Het college heeft geen (algemene) visie of ambitie op het beïnvloeden van de toekomstige demografische samenstelling van Noordenveld als onderdeel van een gewenste identiteit van de gemeente. Tegelijk speelt dit thema wel in de onderzochte beleidsvelden. In de (nog op te stellen) woonvisie speelt de vraag in hoeverre de gemeente sturing wil uitoefenen op de samenstelling van haar inwoners. De gemeente kan in de woonvisie immers keuzes maken over de te bouwen woningen. In een beleidsveld als onderwijs speelt de vraag over het beïnvloeden van de demografische samenstelling ook, omdat de gemeente hier tientallen jaren vooruit plant en besluiten maakt over de onderwijshuisvesting, die deels afhankelijk zijn van de vraag of de gemeente groeit, en hoe de demografische samenstelling in de toekomst zal zijn. Een overkoepelende visie of ambitie van het college op de beïnvloeding van de demografische koers c.q. samenstelling (op basis van een vastgestelde wenselijke identiteit) kan de gemeente daarbij richting bieden. Voorbeelden zijn de toekomstvisies van de gemeenten Hogeveen en De Wolden.^{25, 26} Beide gemeenten geven hierin hun visie op hoe om te gaan met demografische ontwikkelingen (waaronder bijvoorbeeld ook vergrijzing).

²⁵ Gemeente Hogeveen, Hogeveen en haar ambities. 2018. Verkregen van: https://www.hogeveen.nl/fileadmin/hogeveen/PDF/Beleid/Toekomstvisie_.pdf, op 9 januari 2023.

²⁶ Gemeente De Wolden, Ambitiedocument Vitaal Platteland, 2013. Verkregen van: https://www.dewolden.nl/fileadmin/de_wolden/PDF/Beleid/Ambitiedocument_Vitaal_Platteland.pdf, op 9 januari 2023.

Voor wat betreft het rekening houden met demografische gegevens in het beleid en bijbehorende doelen en ambities moet allereerst worden opgemerkt dat voor verschillende beleidsvelden/thema's een (actueel) beleidskader ontbreekt. Dit geldt onder meer voor wonen, werken en economie (alwaar voor 'werken' geen strategisch beleid bestaat) en voor jeugd, waar geen beleid voor is wat betreft jeugdhulp/jeugdzorg. Van deze beleidsvelden kunnen we niet beoordelen in hoeverre het college daarin demografische gegevens gebruikt voor zijn doelen en ambities, omdat beleidsstukken ontbreken.

We zien wel dat het college, voor zover hij beleid heeft, actuele en betrouwbare demografische gegevens gebruikt die hun oorsprong hebben in databases van goede kwaliteit (o.a. CBS, waarstaatjegemeente.nl). Met 'betrouwbare gegevens' bedoelen we dat de gegevens reproduceerbaar en herleidbaar zijn. Een positief voorbeeld in die zin is het Economisch kader en Uitvoeringsagenda; daarin heeft het college een paragraaf gewijd aan demografische gegevens. Deze gebruikt het college vervolgens als basis om te komen tot SMART-opgestelde doelstellingen met bijbehorende indicatoren. Een voorbeeld daarvan is dat het college aangeeft dat er sprake is van een krimpende beroepsbevolking in Noordenveld, en verbindt deze bevinding vervolgens aan een beleidsdoel (*'er is voldoende passend werk'*). Het begrip 'passend' zou hier echter meer concreet gemaakt kunnen worden in het perspectief van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Ook voor wat betreft onderwijs zien we dat het college gebruikmaakt van demografische gegevens, voor zover deze betrekking hebben op de leerlingenaantallen. In het IHP staan de leerlingenprognoses (kennis), die zijn gebaseerd op (verwachte) demografische ontwikkelingen (gegevens), samen met andere factoren aan de basis van beleidskeuzes. Het college gebruikt de prognoses als basis voor zijn prioritering voor de onderwijshuisvesting (wijsheid in het DIKW-model). Een verbeterpunt dat uit de gesprekken naar voren komt is het beter inzichtelijk maken van de prognoses en analyses die betrekking hebben op het speciaal en voortgezet onderwijs.

Een voorbeeld van een beleidskader waarin het gebruik van demografische gegevens beter kan, is de Gezondheidsnota (beleidsveld jeugd). Het college onderbouwt het beleid/de doelen in de Gezondheidsnota niet met *demografische* gegevens of analyses, bijvoorbeeld door weer te geven hoeveel jongeren er in elke wijk wonen, in welke leeftijdscategorie zij zich bevinden en welk deel van hen kampt met psychosociale problematiek. Dit maakt dat de doelen geen referentiepunt hebben. Doordat een nulmeting ontbreekt en het college de doelen niet heeft onderbouwd met (demografische) gegevens, zijn deze niet meetbaar en daarmee niet controleerbaar. Het niveau 'wijsheid' in het DIKW-model wordt dus niet gebaseerd op voorliggende niveaus, namelijk data, gegevens en kennis.

De bovenstaande analyse van het gebruik en de toepassing van demografische gegevens en bijbehorende analyses/prognoses in beleid leidt tot de volgende bevindingen.

Bevindingen:

- In sommige beleidsvelden is het college structureler in bezit van actuele demografische gegevens, analyses en prognoses dan andere beleidsvelden. Een positief voorbeeld van het gebruik van demografische gegevens in beleid, is het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda. Er is echter

geen richtlijn in de gemeente Noordenveld voor het gebruik van (demografische) gegevens en er is geen capaciteit binnen de gemeente om structureel (demografische) gegevens te verwerken.

- De gesproken stakeholders tonen zich betrokken bij het onderwerp demografische gegevens. Zo zou een stakeholder een rol willen spelen bij het ophalen van demografische gegevens. Een andere stakeholder heeft zelf een actieve rol in het opzoeken van demografische gegevens, maar zou hier ook een actievere rol van de gemeente in wensen.
- Het college heeft geen beleidsstuk met daarin een visie of ambitie op (het beïnvloeden van) de toekomstige demografie van Noordenveld.
- Wanneer het college gebruikmaakt van demografische gegevens voor het opstellen van beleid, maakt zij in de onderzochte beleidsvelden gebruik van actuele en betrouwbare demografische gegevens van goede kwaliteit/herkomst.
- Het college gebruikt – voor zover er beleid is - demografische gegevens als basis om te komen tot SMART-geformuleerde doelstellingen of ambities, (bijvoorbeeld in het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda en het IHP). Ten aanzien van een aantal andere beleidsvelden ontbreekt beleid, en is een uitspraak daarover niet mogelijk.

3. Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- Gebruikt de gemeente demografische gegevens als grondstof voor [beleid en] uitvoering en zo ja, hoe?
- Heeft de gemeente structureel de beschikking over actuele betrouwbare demografische gegevens en de bijbehorende analyses/prognoses en welke bronnen gebruikt de gemeente hiervoor?

Behalve in beleid, zijn demografische gegevens ook relevant in de uitvoering. Voor de uitvoering hebben we niet alleen gesproken met ambtelijk betrokkenen, maar ook met bij de thema's betrokken stakeholders (zie bijlage 2 voor een overzicht van de stakeholders). Ook hier bespreken we de feiten in elke paragraaf aan de hand van de drie thema's, en daarbij geven we ter illustratie in elke paragraaf een of twee casussen weer.

We geven in paragraaf 3.1 tot en met 3.3 eerst een schets van de uitvoering in de drie verschillende thema's, en welke rol demografische gegevens, analyses en prognoses daarin spelen. Het hoofdstuk sluit af met een analyse met bijbehorende bevindingen.

3.1 Werken en economie

Het beleidsveld economie gebruikt (reeds in hoofdstuk 2.1 geschetste) demografische gegevens in het beleid. Uit de gesprekken komt naar voren dat de benodigde gegevens in de regel goed vindbaar zijn in openbare bronnen, zoals het aantal zzp'ers in de gemeente. In een enkel geval lukt dat niet, maar dat kan de afdeling goed oplossen. Om toegang te krijgen tot aanvullende gegevens wordt dan bijvoorbeeld gebruik gemaakt van aanvullend onderzoek of worden databases aangekocht.

Voor wat betreft de uitvoering ten aanzien van werk komt uit de gesprekken naar voren dat demografische gegevens (zoals in hoofdstuk 2.1 reeds aangegeven) een beperkte rol spelen: de demografische gegevens die de gemeente gebruikt beperken zich tot de leeftijd van inwoners aangezien de gemeente een vergrijsd bestand heeft. Specifiek kijkt de gemeente hierbij naar de uitstroom van doelgroepmedewerkers. De intake van inwoners door klantmanagers is erop gericht te onderzoeken welke inwoners kansrijk zijn om uit te stromen, en daarin speelt het gebruik van demografische gegevens geen rol – het gaat dan namelijk om een casusbeschouwing met persoonskenmerken, en niet een schouw of analyse van demografische gegevens van het bestand met personen in de bijstand waarop de gemeente beslissingen baseert.

In de gesprekken voor dit onderzoek kwam een aantal voorbeelden vanuit de (uitvoerings)praktijk naar voren waarbij demografische gegevens, analyses en prognoses een rol spelen. We bespreken hieronder drie casussen die in deze gesprekken aan bod zijn gekomen.

Casus: Health Hub Roden

Cordis was in de periode 1968-2008 een ‘gezichtsbepalend’ bedrijf in Roden. Cordis vervaardigde medische producten. In de hoogtijdagen in 1998 had Cordis bijna 3.200 werknemers, en had daarmee een belangrijke functie voor de lokale werkgelegenheid.²⁷

De Health Hub komt voort uit een plan van de gemeente om de kennis en werkgelegenheid in de gemeente te behouden na het verdwijnen van Cordis uit Noordenveld. Het college heeft immers ook de ambitie om voldoende passend werk voor inwoners te hebben en ervoor te zorgen dat bedrijven aan hun personeelsbehoefte kunnen voldoen.²⁸ Dit is een voorbeeld waarin gemeentelijke ambities sturend werken zodat kennis van de beroepsbevolking (afdeling werken) bijdragen aan de uitvoering in het werkveld economie. De Health Hub moet zorgen voor economische structuurversterking, bevordering van werkgelegenheid, bevordering van ondernemerschap, (techniek-)onderwijs faciliteren en bijdragen aan innovaties in de zorg.²⁹ Met betrekking tot werkgelegenheid richt de Health Hub zich niet alleen op (lokale) ondernemers en studenten, maar heeft ook een functie in het beschikbaar stellen van werkervaringsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Binnen de Health Hub zijn er veertig interne werkplekken voor startups. De gemeente geeft aan dat de Health Hub vooral een belangrijke functie heeft om studenten naar Noordenveld te trekken; door de Health Hub komen er nu studenten naar de gemeente die dat normaal niet hadden gedaan. De wisselwerking in de Health Hub tussen het onderwijs en het bedrijfsleven worden zowel binnen als buiten de gemeente als positief beoordeeld. De gemeente (en de provincie) spelen een faciliterende rol, en proberen initiatieven te stimuleren.

Een doelstelling van het project ‘Health Hub Roden’ was om in 2020 een kennisknooppunt te hebben gerealiseerd waarbij bestaande kennis werd gedeeld en nieuwe kennis werd ontwikkeld.³⁰ De andere twee doelstellingen waren dat het project moest bijdragen aan het ontstaan van bedrijvigheid en moest zorgen voor behoud en creatie van werkgelegenheid. Om de voortgang te meten van het project zijn een nul- tussen- en eindmeting uitgevoerd. De onderzoekers hebben gebruikgemaakt van vijftien *key performance indicators* (KPI’s) om te monitoren in hoeverre met het project de doelen werden behaald. Een voorbeeld van een KPI voor het eerste doel (kennisdeling) was dat er minimaal 263 studenten in de periode van vijf jaar bij de Health Hub ‘in hoofde’ waren.

De eindmeting laat zien dat acht van de negen KPI’s ten aanzien van kennisdeling zijn gehaald. Het project scoort vooral goed op kennisdeling, maar minder goed op het ontstaan van bedrijvigheid en het behoud van en creatie van werkgelegenheid.

Een verbeterpunt vanuit een van de gesproken stakeholders -ondernemerscontact Noordenveld (OCN) - is dat de gemeente zich nog beter kan richten op de achterliggende vraag over de aantrekkingskracht van de Health Hub voor Noordenveld. Daar is volgens OCN een visie op nodig vanuit het college.

Tot slot kan volgens de Zakenkring het gebruik van demografische gegevens door de gemeente beter: de gemeente beschikt volgens hen niet altijd over de juiste actuele demografische gegevens. De Zakenkring zou bijvoorbeeld door middel van steekproeven bij aangesloten ondernemers de

²⁷ Bureau Louter, Economisch perspectieven voor Noordenveld, februari 2019.

²⁸ Gemeente Noordenveld, Economisch kader en Uitvoeringsagenda 2021-2022, 6 januari 2022.

²⁹ Gemeente Noordenveld, Prestatieafspraken provincie en gemeente Health Hub Roden 2020-2025, 22 september 2020.

³⁰ Hanzehogeschool Groningen, Rapportage Eindmeting Health Hub Roden 2020, september 2020.

gemeente zicht kunnen geven op de samenstelling van het winkelend publiek. De gemeente zou van deze (geanonimiseerde) gegevens gebruik kunnen maken.

3.2 Jeugd

Voor wat betreft de uitvoering maakt de afdeling jeugd gebruik van cijfers van onder andere het Verwey-Jonker instituut. Dit is voor de afdeling bruikbare informatie en levert inzicht op in de trends en ontwikkelingen als het gaat om bijvoorbeeld de zorgvraag van jeugd. De gemeente heeft zoals in hoofdstuk 2 besproken geen beleid voor Jeugdhulp maar heeft wel Uitvoeringsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp, waarin het college onder andere omschrijft hoe de gemeente om dient te gaan met hulpvragen, hoe de toegang tot ondersteuning voor jeugd is geregeld etc.³¹ In dit document worden geen demografische gegevens ingezet om context te bieden aan of aanleiding te geven tot zekere keuzes in de uitvoeringsregels.

Als het gaat om onderwijs(huisvesting) komt uit de gesprekken naar voren dat er verschillende factoren zijn die zich niet goed in (leerlingen)prognoses laten vatten, maar die wel invloed hebben op de leerlingenaantallen op scholen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de bereikbaarheid van de school vanaf huis, de veiligheid op de route naar school, of een school op route zit naar werk voor ouders, de moderniteit van het gebouw, de manier waarop er onderwijs gegeven wordt en de samenstelling van het onderwijsteam. Dit zijn factoren die pas in de uitvoering zichtbaar zijn/worden. Een concreet voorbeeld is een school waarbij een positieve verandering in de samenstelling van het team leidde tot een grote (niet vooraf voorziene) toename in het aantal leerlingen.

Hieronder een casus over het faciliteren van een initiatief vanuit jongeren. De casus maakt duidelijk dat kwalitatieve inschattingen van behoeftes van de doelgroep jeugd een belangrijke rol spelen in de uitvoering van jeugdbeleid, terwijl demografische ontwikkelingen/cijfers geen of een beperkte rol spelen.

Casus: Sportpark Altena

Het sportpark in Altena is opgeknapt door jongeren uit de buurt. Hier hebben de sportcoaches / jongerenwerkers een rol in gespeeld. Om de wensen onder jongeren te peilen over wat ze nodig hebben, heeft de uitvoeringsorganisatie WiN met een groep jongeren gepraat. In dit geval kwam daar het opknappen van het sportpark uit. WiN is ervoor verantwoordelijk om dit soort initiatieven aan te jagen en hierover in gesprek te treden met de gemeente, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van subsidie. Ook in Veenhuizen en Peize spelen soortgelijke initiatieven voor sportparken. De gemeente heeft gebiedsverbinders, die ook informatie ophalen bij inwoners over waar behoeftes liggen. Soms komt de gemeente dan met een verzoek naar WiN toe, en vraagt dan aan de stichting om het gesprek met jongeren aan te gaan. Deze behoefte-inschattingen zijn kwalitatief en dus niet gebaseerd op cijfers.

Het is onbekend of de gemeente bij dergelijke initiatieven een inschatting maakt of deze aansluiten bij de demografische kenmerken van een wijk of buurt, bijvoorbeeld het aantal jongeren. Het zou

³¹ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Noordenveld 2020, januari 2020.

waardevol kunnen zijn als het college in beeld brengt hoeveel jongeren (met een sportbehoefte) er gebruik zouden kunnen maken van een voorgestelde locatie, alvorens er een besluit volgt over de toekenning van middelen.

Het (beter) gebruikmaken van demografische gegevens door het college kan helpen om dergelijke initiatieven doelmatiger te laten verlopen: als er in een wijk veel jongeren wonen met een sportbehoefte, is het opknappen van een sportpark daar wellicht nuttiger.

3.3 Wonen

Uit de gesprekken komt naar voren dat er afspraken bestaan binnen de afdeling wonen over het gebruiken en het borgen van demografische gegevens als het gaat om wonen. Er is een interne lijst met projectgegevens waarop staat hoeveel en waar binnen de gemeente wordt gebouwd, en voor wie.

Stichting Woonborg benoemt dat het belangrijk is om zo snel mogelijk de nieuwe woonvisie op te stellen om daarmee een goede uitvoering te bevorderen. De woonvisie moet helpen om de gemeente en andere stakeholders elkaar beter te laten vinden in de uitgangspunten als het gaat om het bouwen van woningen voor doelgroepen zoals jongeren en ouderen. Met betrekking tot het bouwen voor jongeren ligt er bij stakeholders ook de vraag voor om te bouwen voor jongeren. De landelijke uitstraling is voor de gemeente belangrijk, en daarom is de gemeente voorzichtig met plannen om te verdichten. Dat kan het lastig maken om extra woningen voor bijvoorbeeld jongeren te realiseren. Stichting Woonborg is van mening dat de gemeente voldoende gebruikmaakt van demografische gegevens in de uitvoering, waaronder de inzichten uit het KAW-onderzoek. Een verbeterpunt in het gebruiken van demografische gegevens zit volgens Stichting Woonborg in het maken van de volgende stap, namelijk het maken van een besluit door de gemeente om een locatie te realiseren en daar woningen te bouwen. De gemeente mag volgens Stichting Woonborg een meer leidende rol pakken.

Onderstaande casus geeft weer hoe de gemeente inspeelt op de woonbehoefte onder jongeren in Noordenveld.

Casus: Woonbehoefte jongeren

Stichting Woonborg geeft aan dat de woonwensen van jongeren in Noordenveld aan het veranderen zijn. Jongeren die in Noordenveld blijven wonen, beseffen dat het hen niet gaat lukken om een woning te kopen. Deze jongeren zouden graag een appartement willen huren in Noordenveld, maar daar is te weinig aanbod voor.

Stichting Woonborg spreekt met Dorpsbelangen en met de jongeren zelf over hun behoeften voor een woning in Noordenveld. De afgelopen jaren gaven jongeren vaak aan dat zij eerst naar Groningen wilden om te studeren. Deze jongeren gaan daar dan op zoek naar een studentenkamer. Tegelijk is er een groep jongeren die in Noordenveld wil blijven wonen. De gemeente realiseert zich volgens Stichting Woonborg dat er (te) weinig aanbod is voor appartementen voor jongeren. De realisatie hiervan blijft echter grotendeels uit.

Stichting Woonborg heeft in Roden aan de Raadhuisstraat een appartementencomplex gerealiseerd in 2019 dat bedoeld is voor jongeren. Vanwege ruimtegebrek paste daar geen lift in, en het was daarom niet geschikt voor leeftijdsbestendige woningen voor ouderen. De jongeren die in dit appartementencomplex wonen, zijn bezig met een studie (bijvoorbeeld in Groningen) of werken al. Dit laat zien dat er behoefte is vanuit jongeren in Noordenveld voor dergelijke appartementen.

Door in de (nog op te stellen) woonvisie gebruik te maken van demografische gegevens, analyses en prognoses, kan het college een betere afweging maken in hoeverre hij meer woningen voor jongeren wil realiseren. Deze demografische gegevens, analyses en prognoses kunnen bijvoorbeeld laten zien om hoeveel jongeren het gaat die nog in Noordenveld wonen, welke leeftijd en opleidingsniveau zij hebben etc.

3.4 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse, waarin we bovenstaande informatie analyseren en leggen langs de normen. De normen behorend bij de deelvragen zijn als volgt:

- De gemeente is structureel in bezit van actuele demografische gegevens en bijbehorende analyses/prognoses (CBS, PBL etc.);
- De gemeente houdt in [beleid en] uitvoering rekening met demografische ontwikkelingen.

De gemeente maakt in de uitvoering (net als in het beleid) wisselend gebruik van demografische gegevens, analyses en prognoses. Er wordt incidenteel maar niet structureel en systematisch gebruik gemaakt van demografische gegevens. Zo gebruikt de afdeling jeugd inzicht in trends en ontwikkelingen in de zorgvraag vanuit het Verwey-Jonker Instituut. Bij de afdelingen werken en economie en wonen wordt er geen gebruik gemaakt van demografische gegevens, analyses en prognoses in de uitvoering. Deze gegevens zijn wel beschikbaar, omdat de gemeente naast de in hoofdstuk 2 beschikbare (openbare en niet-openbare bronnen) ook de beschikking heeft over eigen data over de inwoners uit onder meer de basisregistratie persoonsgegevens.

Als de gemeente bijvoorbeeld de ambitie heeft dat alle jongeren moeten kunnen sporten, zijn er vervolgens twee dingen nodig: 1) demografische gegevens om te achterhalen waar de jongeren wonen, en 2) informatie over de sportvoorzieningen in hun woonwijk. Aanvullend kan het gemiddelde inkomen in de wijk een rol spelen - een relatief arme wijk kan meer behoefte hebben aan een trapveldje dan een wijk waar ouders zich een abonnement op de sportclub kunnen veroorloven voor kinderen. Op die manier zou de gemeente in de uitvoering demografische gegevens en kennis kunnen combineren met gemeentelijke ambities. Dit kan de gemeente helpen om het gemeentelijke budget zo doelmatig mogelijk in te zetten.

Echter, niet alleen dergelijke gegevens spelen een rol in de besluiten en afwegingen die gemeente maakt in de uitvoering, maar ook andere overwegingen spelen een rol. Bij de beleidsafdeling wonen kan het bijvoorbeeld gaan over de afweging tussen de locatie en de potentiële doelgroep van de te bouwen woningen. Het KAW-onderzoek geeft weliswaar een beeld van de doelgroepen waarvoor gebouwd zou moeten worden, maar daarnaast speelt de vraag of het logisch is om op de beschikbare locatie(s) te bouwen. Uit de gesprekken komt bovendien naar voren dat er externe factoren spelen

die niet altijd te voorspellen of te beïnvloeden zijn. Voor de huisvesting van scholen zijn niet alleen leerlingenprognoses van belang. Zo kan een veranderde samenstelling van het team van een school een onverwachte, grote, impact hebben op het aantal leerlingen. Dat maakt dat er altijd enige flexibiliteit moet zitten in de uitvoeringsplannen.

Het ontbreken van beleid (o.a. de woonvisie en een beleidskader voor de Jeugdwet) zorgt er ook voor dat het gebruikmaken van demografische gegevens door de gemeente in de uitvoering lastig is. Het KAW-onderzoek heeft bijvoorbeeld geen formele status waardoor de gemeente geen houvast heeft om keuzes te maken, zoals doelen die zijn gebaseerd op (demografische) gegevens.

De bovenstaande analyse van het gebruik en de toepassing van demografische gegevens en bijbehorende analyses/prognoses in de uitvoering leidt tot de onderstaande bevinding.

Bevindingen:

- De onderzochte uitvoerende afdelingen hebben de beschikking over enige demografische gegevens. In algemene zin kan worden gesteld dat demografische gegevens geen grote rol spelen in uitvoeringsbeslissingen.

4. Evaluatie / monitoring

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- Gebruikt de gemeente demografische gegevens om het beleid en de uitvoering daarvan doelmatiger en doeltreffender te maken?

In de hierna volgende paragrafen bespreken we *evaluaties en monitoring* aan de hand van de drie reeds benoemde thema's. Het gaat in dit hoofdstuk enerzijds om onderzoek waarbij beleid, en de uitvoering daarvan, achteraf geëvalueerd wordt op bijvoorbeeld doeltreffendheid en doelmatigheid. En anderzijds bespreken we monitoring of *Business Intelligence*, waarbij gedurende de looptijd van het beleid met een zekere regelmaat op een rij wordt gezet hoe het staat met de uitvoering, tussendoelen, indicatoren en dergelijke.

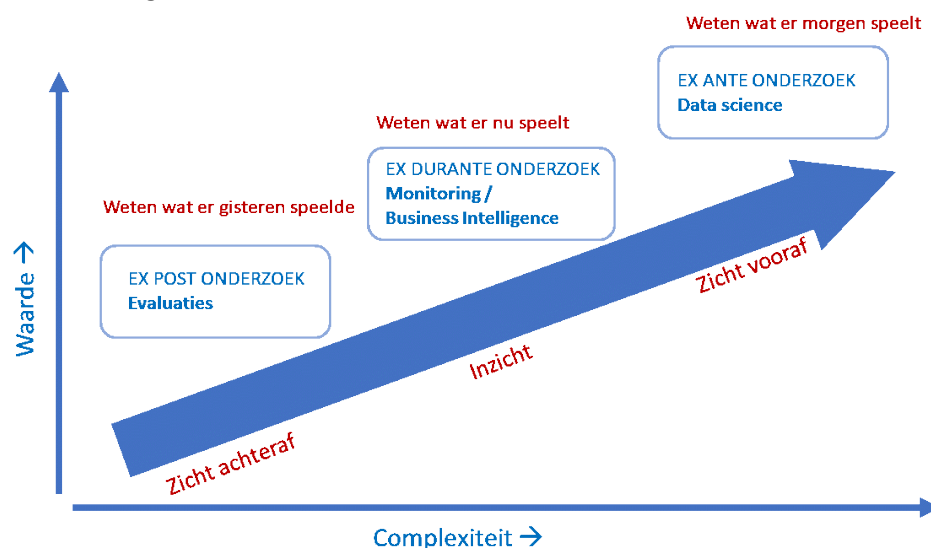
Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de feiten met bijbehorende bevinding waarin we bovenstaande vraag beantwoorden.

4.1 Denkkader voor monitoring en evaluatie

Om een denkkader te bieden voor het bespreken van monitoring en evaluatie in gemeente Noordenveld, bespreken we - aan de hand van onderstaande figuur 1 - de manier waarop een gemeente gebruik kan maken van gegevens in monitoring en evaluatie.

Een gemeente werkt volgens de Plan-Do-Check-Act-cyclus (hierna: PDCA-cyclus). In de PDCA-cyclus begint de gemeente met het vormen van beleid (plan), voert het beleid daarna uit (do), daarna vindt monitoring en evaluatie plaats (check) en tenslotte past de gemeente het geleerde toe (act) zodat zij met nieuwe inzichten het beleid en de uitvoering kan verbeteren.

Monitoring en evaluatie vindt in de PDCA-cyclus exclusief plaats in de check-fase. De uitkomsten uit deze stap kunnen de gemeente helpen bij het vormen van nieuw beleid, of leiden tot een herziening van beleid. Ook kan monitoring en evaluatie ervoor zorgen dat de gemeente aanpassingen doet in de uitvoering.



Figuur 1. Het gebruik van informatie in monitoring en evaluatie

Figuur 1, gebaseerd op een figuur ontwikkeld door de gemeente Groningen, is een schematische weergave van hoe het gebruik van informatie gemeenten kan helpen in monitoring en evaluatie.

In gemeenten gaat het bij evalueren veelal over het evalueren van voorgaand beleid, in de wetenschap ook wel *ex post onderzoek* genoemd. Een voorbeeld hiervan uit de gemeente Noordenveld is de evaluatie van het armoedebeleid in 2019.³² De gemeente evalueert daarbij het eerdere armoedebeleid, en de uitkomsten daarvan dragen bij aan nieuw beleid.

Daarnaast kunnen gemeenten ook monitoring gebruiken waarmee zij inzicht krijgen in de situatie zoals die zich op dit moment afspeelt, in de wetenschap *ex durante onderzoek* genoemd. Dit wordt in de gemeentelijke praktijk ook vaak Business Intelligence genoemd. Dergelijke informatie wordt bijvoorbeeld weergegeven in een dashboard of in kwartaaloverzichten, waarin de gemeente periodiek inzicht geeft in het aantal inwoners, het aantal banen, de WOZ-aanvragen, etc. die kortlopend nieuwe informatie opleveren. Dit actuele inzicht kan bijdragen aan beslissingen in de uitvoering. Overigens kan jaarlijkse monitoring ook waardevol zijn; veel gemeenten produceren jaarlijks een document waarin zij 'de staat van de gemeente' weergeven, met indicatoren op allerlei werkgebieden, soms per wijk of dorp. Het moet gezegd dat dit veelal grotere gemeenten zijn.

Tenslotte is er voorspellend onderzoek, in de wetenschap heet dit *ex ante onderzoek*. Het kan gaan over prognoses maar dit kan ook breder zijn. Denk aan een vooruitblik die de effecten van voorgenomen beleid beziet, rekening houdt met veranderende wet- en regelgeving en maatschappelijke omstandigheden. Het kan ook een literatuurstudie zijn om een visie op beleid te ontwikkelen. Een voorbeeld in de gemeente Noordenveld zijn de leerlingenprognoses door Bureau Pronexus.³³ Een ander voorbeeld is het Verbeterplan Doelgroepen Arbeidsintegratie van Radaradvies. Als onderdeel van dit verbeterplan is een knelpuntanalyse én een financiële analyse uitgevoerd. Dit onderzoek had een focus op (financiële) knelpunten in de uitvoering van het beleid op dit thema. Dergelijk onderzoek is bedoeld om in de PDCA-cyclus gebruikt te worden als 'Check', en om in de 'Act' fase met de aanwijzingen uit het onderzoek, nieuw beleid op te kunnen stellen. In dit specifieke voorbeeld worden overigens geen demografische gegevens gebruikt.

4.2 Werken en economie

4.2.1 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in monitoring

Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 2, zijn er voor het beleidsveld economie beleidsdoelen die zijn uitgewerkt in indicatoren. Deze zijn te vinden in het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda en in de uitvoeringsagenda Recreatie en Toerisme 2021.^{34 35} Deze doelen hebben bijvoorbeeld betrekking op de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen en de netto participatiegraad in het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda, en het stimuleren van het ondernemersklimaat in de Uitvoeringsagenda Recreatie en Toerisme 2019-2022. Een voorbeeld van een indicator is: *'De werkgelegenheid stijgt met 13,8% van 1.120 arbeidsplaatsen in 2018 naar 1.275 arbeidsplaatsen in*

³² Gemeente Noordenveld, Brief Evaluatie Armoedebeleid, 10 juli 2019.

³³ Leerlingenprognose en ruimtebehoefte basisonderwijs 2020.

³⁴ Gemeente Noordenveld, Economisch kader en Uitvoeringsagenda 2021-2022, 6 januari 2022.

³⁵ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsagenda recreatie en toerisme 2019-2022, 12 juli 2019.

2030.³⁶ Het college maakt echter geen gebruik van demografische gegevens om context te bieden aan deze indicatoren.

Het beleidsveld werk heeft doelen over onder meer het aantal bijstandsuitkeringen (uit het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda). De rijksoverheid verlangt van alle gemeenten dat zij onder andere bijhouden hoeveel personen er in de bijstand zitten, om daarmee landelijke uitvoeringscijfers bij te houden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente deze gegevens ook aanlevert bij de rijksoverheid. Er bestaat echter geen monitoring of dashboard waarop deze gegevens inzichtelijk zijn. Een verbeterpunt die uit de gesprekken naar voren komt is dat er geen richtlijnen zijn of dat er een afdeling verantwoordelijk is voor het gebruiken of vastleggen van data (waaronder demografische gegevens). OCN geeft bijvoorbeeld aan dat er geen of onvoldoende zicht is op actuele ontwikkelingen bij ondernemers, zoals opvolging, sluiting of uitbreiding van ondernemingen.

4.2.2 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in evaluatie

Unravelling heeft geen formele evaluaties ontvangen van het economisch beleid of aspecten daarvan. De uitvoering van het beleidsthema werken is gestoeld op de Participatiewet. De gemeente Noordenveld heeft, zoals reeds beschreven in hoofdstuk 2, geen strategisch beleid maar heeft een kadernota Participatiewet uit 2015 en verordeningen. Uit de gesprekken en de documentstudie komt niet naar voren dat de gemeente bij het evalueren van het beleid of de uitvoering van de Participatiewet ook gebruikmaakt van demografische gegevens. Het onderzoek van RadarAdvies met de knelpuntenanalyse voor het doelgroepenbeleid Arbeidsintegratie is als voorbeeld in paragraaf 4.1 kort besproken. Radaradvies heeft onderzocht hoe het bestand eruitziet voor wat betreft leeftijd en (aflopende) indicaties. Demografische gegevens zoals woonplaats, opleidingsniveau en dergelijke werden door de afdeling niet relevant geacht.

4.3 Jeugd

4.3.1 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in monitoring

De monitoring voor het beleidsveld jeugd vindt plaats via de structurele gezondheidsmonitor van de GGD en de JGZ. Dit is overigens een vierjarige monitor. Als zodanig functioneert deze als ex post meetmoment; het beleid kan daarmee geëvalueerd worden, maar is er geen tussentijdse bijsturing mogelijk. Zoals omschreven in hoofdstuk 2.2 ontbreken demografische gegevens om context te bieden aan de doelen. Het is wel zo dat expliciet wordt vermeld (in de Nota Integraal Preventief Gezondheidsbeleid) dat de monitoring door de GGD wordt gedaan. Het ligt in de lijn der verwachting dat zij dezelfde werkwijze hanteren in opeenvolgende metingen en dat de cijfers daardoor vergelijkbaar zullen zijn. Het zal daardoor mogelijk zijn voor de gemeente middels deze monitor om te constateren of het aandeel rokers daalt. De gemeentelijke Nota maakt echter niet duidelijk hoeveel jongeren er in Noordenveld roken en hoeveel minder jongeren er na het behalen van de doelstelling zullen roken. Doordat er geen tussentijdse monitoring plaatsvindt is ook niet duidelijk in

³⁶ Gemeente Noordenveld, Uitvoeringsagenda recreatie en toerisme 2019-2022, 12 juli 2019.

hoeverre de uitvoering bijdraagt aan het bereiken van de doelen. Aan stichting WiN, de uitvoerder van dit beleid, wordt niet gevraagd om over de voortgang op bepaalde doelen te rapporteren. Het kan dus niet duidelijk worden of en op welke wijze de doelen bereikt worden.

De inkoop van jeugdhulp in Noordenveld gebeurt regionaal. Zoals in hoofdstuk 3 besproken, levert de inkooporganisatie informatie over trends en ontwikkelingen over de zorgvraag. Deze informatie zet de gemeente in bij de uitvoering en bij de aanbesteding. Uit de gesprekken en de documentstudie komt niet naar voren of deze informatie door de gemeente ook wordt gekoppeld aan actuele demografische gegevens over de doelgroep.

4.3.2 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in evaluatie

Er zijn geen evaluaties bekend voor het beleidsveld jeugd. Er wordt aan de uitvoeringsorganisatie WiN geen evaluatie gevraagd van de door hen uitgevoerde aanpak. Er worden daarom ook in evaluaties geen demografische gegevens gebruikt.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente het IHP jaarlijks bijstelt en herziet, op basis van actuele cijfers en prognoses, mits die significant afwijken van de eerdere bekende gegevens. De bijstelling vindt plaats op basis van criteria zoals marktaandeel, het oordeel over de staat van het gebouw, et cetera. Uit de gesprekken komt naar voren dat demografische gegevens zoals herzieningen van de leerlingenprognoses zelden leiden tot een bijstelling van het beleid, behalve als de gemeente grote afwijkingen constateert ten opzichte van eerdere prognoses.

4.4 Wonen

4.4.1 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in monitoring

Intern werkt de gemeente met een overzicht met daarin onder meer hoe 'hard' de bouwplannen zijn (staan ze vast, is de eerste steen al gelegd, of is het bijvoorbeeld nog slechts een plan zonder vergunning). Daarbij worden echter geen demografische gegevens gebruikt. Deze interne lijst betreft geen formele monitoring, hoewel er provinciaal gewerkt wordt aan dergelijk monitoring.

4.4.2 Gebruik demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses in evaluatie

De afdeling wonen heeft een woonvisie in ontwikkeling. Op dit moment is er geen actueel beleid. Het huidige beleid wordt gebaseerd op een uitgebreid proces waarbij stakeholders worden betrokken, maar ook cijfermatige informatie.

4.5 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse, waarin we bovenstaande informatie analyseren en leggen langs de normen. De norm behorend bij de deelvraag is als volgt:

- De gemeente maakt gebruik van demografische gegevens en stuurt daarmee op doelmatiger en doeltreffender beleid en uitvoering.

Evaluatie

De gemeente heeft bij enkele beleidsvelden concrete doelen en ambieert om na afloop van de periode waarin het beleid geldt, na te gaan of deze doelen bereikt zijn (ex post evaluatie). Dit speelt onder meer bij de doelen uit de Nota Integraal Preventief Gezondheidsbeleid – maar een dergelijke evaluatie van doelbereiking op dit beleidsveld waarin demografische gegevens een rol spelen, heeft tot op heden nog niet plaatsgehad. De gemeente heeft een evaluatie uitgevoerd in het beleidsveld werk die daarna ten grondslag lag aan het Verbeterplan Doelgroepen van Radaradvies. Daarin is echter geen gebruik gemaakt van demografische kenmerken. Daarbij kan worden gedacht aan de wijk waar de meeste bijstandsgerechtigden wonen, onder welke opleidingsniveaus er relatief het meeste personen in de bijstand zijn, en dergelijke. Dit kan stuurinformatie bieden om, naast een verbeterplan voor de uitvoering, ook strategisch beleid op te baseren.

Er zijn naast het evaluatieve onderdeel van het Verbeterplan van Radaradvies geen beleidsevaluaties van eerder beleid op de onderzochte beleidsvelden (dus ook niet waarbij gebruik wordt gemaakt van demografische gegevens). Een beleidsevaluatie kan bovendien op meer betrekking hebben dan puur doelbereiking maar zou ook na kunnen gaan of het doel efficiënt (doelmatig) bereikt is. Voor een dergelijke diepgravende analyse zijn demografische gegevens onmisbaar. De inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van doelen in de context van relevante demografische kenmerken zorgt voor een beeld in hoeverre de instrumenten effectief en efficiënt zijn. Een voorbeeld; het inzicht in het aantal gebouwde huizen is waardevoller als het gepaard gaat met inzicht in het aantal inwoners, huishoudens en de leeftijdsverdeling vóór en na de beleidsperiode van een woonvisie. Dergelijke evaluaties kunnen bijdragen aan een doeltreffend en doelmatige uitvoering van beleid.

Monitoring

De gemeente Noordenveld gebruikt in diverse beleidsvelden demografische gegevens die aanleiding geven tot het bijsturen van de uitvoering van beleid. Dit is echter nog geen monitoring, maar onderdeel van de dagelijkse uitvoering. Monitoring zou betekenen dat de gemeente deze informatie met enige regelmaat verzamelt, analyseert en met het college (en desgewenst) de raad deelt (er zou dan sprake zijn van kennis over de uitvoering, gebaseerd op gegevens uit de monitoring). In de bijlage van de Kadernota Beschut Werk uit 2017 is bijvoorbeeld opgenomen hoe vaak de diverse instrumenten zijn ingezet om mensen uit de bijstand te helpen. Omdat het éénmalige informatie betreft is er geen sprake van monitoring. De informatie over de inzet van instrumenten werd bovendien niet in de context geplaatst van de gemeentelijke bevolking met behulp van demografische gegevens (analyse om kennis te creëren). Demografische gegevens zoals onder meer de leeftijd, gezinssituatie kunnen relevant zijn voor de werkzaamheid van de instrumenten om mensen uit de bijstand te krijgen.

De gemeente heeft voor het beleidsveld economie beleidsdoelen, en heeft deze uitgewerkt in indicatoren. Deze zijn te vinden in het Economisch Kader en Uitvoeringsagenda en in de uitvoeringsagenda Recreatie en Toerisme 2021. Er wordt geen gebruik gemaakt van monitoring om de tussentijdse voortgang op deze indicatoren te meten, hoewel dit met behulp van demografische gegevens kan worden gemonitord.

Monitoring en evaluatie is gebaat bij een goed gebruik van demografische gegevens, ontwikkelingen en prognoses. Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente hier in beperkte mate gebruik

van maakt bij de monitoring en evaluatie van beleid. Diverse stakeholders geven aan dat zij bij kunnen dragen aan monitoringinformatie, maar ook dat zij gebruik wensen te maken van door de gemeente aangedragen demografische gegevens en monitoringinformatie op gemeentelijke doelen en indicatoren.

De bovenstaande analyse van het gebruiken en toepassen van demografische gegevens in evaluatie en monitoring van beleid leidt tot de onderstaande bevinding:

Bevindingen

- In de onderzochte beleidsvelden vindt er zeer beperkte monitoring en evaluatie plaats. De gemeente maakt daarin geen gebruik van demografische gegevens, analyses en prognoses.
-

Bijlage 1. Normenkader

Deelvragen	Normen
A. Beleid en uitvoering	
1. Heeft de gemeente structureel de beschikking over actuele betrouwbare demografische gegevens en de bijbehorende analyses/prognoses en welke bronnen gebruikt de gemeente hiervoor? 2. Gebruikt de gemeente demografische gegevens als grondstof voor beleid en uitvoering en zo ja, hoe? 3. Heeft de gemeente een actuele vastgestelde ambitie om de demografie van Noordenveld te beïnvloeden en zo ja, wat behelst deze ambitie?	▪ De gemeente is structureel in bezit van actuele demografische gegevens en bijbehorende analyses/prognoses (CBS, PBL etc.); ▪ De gemeente houdt in haar doelen en ambities rekening met demografische gegevens; ▪ De gemeente houdt in beleid en uitvoering rekening met demografische ontwikkelingen; ▪ De gemeente probeert waar mogelijk de demografie positief te beïnvloeden op basis van een geformuleerde toekomstvisie voor de gemeente.
B. Verbeterpunten/lerend vermogen	
4. Gebruikt de gemeente demografische gegevens om het beleid en de uitvoering daarvan doelmatiger en doeltreffender te maken? 5. Hoe kan de gemeente het toepassen van demografische gegevens in beleid en uitvoering verbeteren?	De gemeente maakt gebruik van demografische gegevens en stuurt daarmee op doelmatiger en doeltreffender beleid en uitvoering.

Beoordeling

Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. We beantwoorden de onderzoeksvragen en geven per vraag een oordeel (en toelichting) over in hoeverre de gemeente voldoet aan de bijbehorende normen. In onze ervaring biedt een scherp oordeel de raad houvast bij de interpretatie van het onderzoeksrapport.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

Gemeente

- Beleidsmedewerker wonen (tijdelijk)
- Beleidsmedewerker economie
- Beleidsmedewerker jeugd (tijdelijk)
- Beleidsmedewerker werk
- Beleidsmedewerker onderwijsshuisvesting
- Raadsleden

Andere partijen

- Ondernemerscontact Noordenveld
- Stichting Woonborg
- Zakenkring Roden
- Welzijn in Noordenveld
- RSG De Borgen