

## Samenvatting Prospectieve Trendanalyse 2010-2020 ten behoeve van de Selectielijst van gemeentelijke archiefbescheiden

In opdracht van de VNG heeft • STROOM in • een **Prospectieve trendanalyse** opgesteld over de periode 2010-2020, waarin de actuele en toekomstige ontwikkelingen in het lokaal domein in kaart zijn gebracht. Dit in het kader van het opstellen van een nieuwe Selectielijst van de archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen. De trendanalyse vormt tezamen met de systeemanalyse en de risicoanalyse<sup>1</sup> input voor de waardering en selectie van de archiefbescheiden.

### Achtergrond en doel

In een selectielijst is vastgelegd welke archiefbescheiden voor blijvende bewaring in aanmerking komen en welke na een bepaald termijn vernietigd moeten worden. De VNG stelt in mandaat van alle Nederlandse gemeenten en in nauwe samenwerking met haar Adviescommissie archieven een (ontwerp) selectielijst op, die door de minister van OCW voor de duur van 20 jaar wordt vastgesteld. De Selectielijst dient vanwege wijzigingen in wet- en regelgeving regelmatig te worden geactualiseerd. De nieuwe Selectielijst moet per 2016 van kracht worden en zal een looptijd kennen tot 2036.

De VNG stelt de nieuwe selectielijst op conform de door de minister van OCW in 2011 vastgestelde nieuwe selectiemethodiek. De nieuwe wijze van waarderen en selecteren heeft tot doel het bijeenbrengen en veiligstellen van bronnen die het voor individuen, organisaties en maatschappelijke groeperingen mogelijk maken hun geschiedenis te ontdekken en het verleden van de staat en de samenleving, evenals hun interactie, te reconstrueren.

Onderdeel van deze methodiek is een door het Nationaal Archief ontwikkeld selectie-instrumentarium. Dit instrumentarium bestaat uit een systeemanalyse, een risicoanalyse en een trendanalyse. Daar waar de systeemanalyse en de risicoanalyse de overheid als uitgangspunt hebben, hanteert de trendanalyse het perspectief van de samenleving. Onder een trend wordt "de ontwikkeling van een aantal samenhangende maatschappelijke verschijnselen" verstaan.

Het doel van de trendanalyse is om de informatie te identificeren die de neerslag vormt van de *meest kenmerkende ontwikkelingen* in de samenleving binnen een bepaald tijdvak. Het gaat daarbij om trends die zich *maatschappij breed* manifesteren én om *trends die specifiek zijn* voor bepaalde maatschappelijke domeinen. Relevant zijn die trends die van invloed (kunnen) zijn op de taakuitvoering door gemeenten en intergemeentelijke organisaties, zodat bij het opstellen van de nieuwe Selectielijst hiermee rekening kan worden gehouden.

### Inhoud beknopt

De **Prospectieve trendanalyse 2010-2020** is opgesteld op basis van een aantal recente studies van onder meer het CBS, het SCP, het CPB, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de VNG Denktank, waarin zowel lange termijn ontwikkelingen als kortlopende trends binnen de samenleving staan beschreven. Het onderzoek heeft beperkt tot een beknopt en gestructureerd analyse van de geaggregeerde informatie afkomstig uit deze publicaties. In deze deskresearch is vooral gezocht naar gemeenschappelijkheid in de gedefinieerde trends. Het onderzoek is niet uitputtend, maar probeert de belangrijkste trends te identificeren, die de lokale overheden voor nieuwe uitdagingen stellen en om oplossingen vragen. Het rapport focust in het kader van maatvoering op *vier invalshoeken en zes lokale domeinen*.

De invalshoeken betreffen de ontwikkelingen op hoofdlijnen op het gebied van:

- **Demografie:** het gaat hier om (dubbele) vergrijzing, ontgroening en verkleuring; bevolkingsgroei in de steden en –afname in de regio; verdunning en toename van het aantal huishoudens (meer alleenstaanden en eenoudergezinnen) door individualisering en echtscheidingen.
- **Economie:** economisch herstel en een dreigend tekort aan goed geschoolde vakmensen. Deze zijn nodig voor de ontwikkeling van de kenniseconomie, waarin de productie van goederen en diensten steunen op hoogontwikkelde cognitieve en sociale vaardigheden van de beroepsbevolking.
- **Technologie:** de technologische ontwikkeling stelt de gemeente o.a. voor het vraagstuk van informatiebeveiliging; ICT is onderdeel van het dagelijks leven en verbindt mensen en

<sup>1</sup> De systeemanalyse "Bewaren hoe het was volgens de principes van hoe het wordt" is in 2013 in opdracht van de VNG uitgevoerd door de NSOB. De risicoanalyse wordt opgemaakt door VHIC en zal in oktober gereed zijn.

apparaten; de communicatie met de overheid verloopt digitaal. Als 'tegentrends' gelden aandacht voor privacy en voor authenticiteit, ambachtelijkheid en traditie.

- **Veranderende samenleving:** door de opkomst van een 'horizontale' netwerk- en informatiesamenleving, gesteund door o.a. de sociale media, wordt de burger mondiger en zelfstandiger. Door de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiemaatschappij wordt de publieke taak steeds meer een publieke zaak van de samenleving zelf. Opleidingsniveau wordt de komende 15 jaar dé dominante factor in de verklaring voor verschillen in de samenleving op het gebied van arbeid en inkomen. Dit leidt tot scherpere tegenstellingen tussen waardeoriëntaties en een verschil in gezonde levensverwachting.

De trends op de lokale domeinen zijn de volgende:

- **het Sociaal domein:** hoewel Nederlanders gezonder zullen worden stijgt het aantal chronisch zieken naar verwachting fors (40% van de bevolking in 2030). Zorg en sociale voorzieningen worden dichtbij en in onderling samenhang georganiseerd om mensen zelfstandig, aan huis en voor elkaar te laten verzorgen; de 3 decentralisaties naar het lokaal domein creëren daarvoor de randvoorwaarden. Van maatschappelijke initiatieven van burgers gaat kracht uit (zelf aan de slag) maar ook macht uit (invloed en inspraak). Hoogopgeleide en vitale ouderen vormen als groep een omvangrijk reservoir aan tijd, kennis en vaardigheden dat voor verschillende soorten vrijwilligerswerk kan worden ingezet.
- **het domein Ruimte:** de voortgaande verstedelijking maakt de opkomst van megaregio's mogelijk. Mensen gaan wonen waar de kwaliteit van de woonomgeving hoog is, of dit nu stedelijk is of landelijk. Het autogebruik zal fors (14 – 68% tussen 2020 -2040) toenemen door individualisering en doordat ouderen meer reizen. Ook treingebruik neemt toe. Het gebruik van bus en tram zal toenemen in de steden en afnemen op het platteland. Een aanzienlijk aantal gemeenten in de periferie krijgt te maken met krimp. Na crisis en stagnatie trekt de huizenmarkt voorzichtig aan; de vraag naar huurwoningen is echter sterker gegroeid dan de vraag naar koopwoningen. Als gevolg van de schaalvergroting in de landbouw zullen veel boerderijen hun agrarische functie verliezen. Ook milieu, natuur en landschap komen hierdoor onder druk te staan.
- **het domein Lokale economie, onderwijs en werkgelegenheid:** de economische daadkracht van de steden neemt toe, maar onder invloed van het internet ontstaan langdurige overschotten in bedrijfsvastgoed en verdwijnen winkels uit het centrum. Steden concurreren onderling om (inter)nationale kenniswerkers aan te trekken ('War of talent'). Plattelandsgemeenten krijgen te maken met hogere werkloosheid. Herbestemming van vrijkomende boerenerven biedt een kans voor revitalisering. Er is toenemende waardering voor ondernemen; de overheden investeren in het stimuleren van ondernemerschap in het onderwijs. Steeds meer bedrijven maken gebruik van flexwerkers: de 'flexibele schil' zal blijven toenemen, maar met forse verschillen tussen sectoren. Ook het aandeel zelfstandigen (zzp-ers) is flink toegenomen.
- **het domein Cultuur, sport en recreatie:** er is sprake van groeiend besef van het economisch belang van cultuur voor de steden. Cultuurparticipatie en –educatie staat echter onder druk van bezuinigingen; particuliere en private initiatieven krijgen meer ruimte. Vooral voor jongeren zijn digitale kunst- en cultuuruitingen belangrijke toegangspoorten tot de culturele sector. E-reading neemt toe en heeft gevolgen voor het lezen en lenen van papieren boeken. Steeds meer activiteiten worden onder sport verstaan ('versporting van de samenleving'); commerciële sporten zoals fitness zijn in toenemende mate populair. Niet-westerse allochtonen en ouderen nemen meer aan sport deel, maar als geheel neemt de sportparticipatie niet toe. Ouderen zijn zeer actief in hun vrije tijd. Door de vergrijzing winnen wandelen en fietsen aan populariteit en neemt de vraag naar nieuwe producten en diensten rondom *wellness en wellbeing* toe.
- **het domein Openbare orde en (sociale) veiligheid:** burgers zijn in toenemende mate bereid via sociale media de buurt veiliger te maken. Bedrijven zijn in toenemende mate bereid een beroep te doen op private partijen bij het vormgeven van veiligheidszorg. Er is sprake van de opkomst van nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals motorclubs. Sociale media spelen vaak een rol in de nieuwe vormen van grootschalige geplande ordeverstoringen (voetbalgeweld, project X). Cybercrime is een nieuw verschijnsel (hacken, phishing, pharming), cybervandalisme). Burgers vinden steeds vaker dat de overheid internetcriminaliteit moet bestrijden.
- **het domein Bestuur, organisatie en gemeentelijke dienstverlening:** het vinden van een nieuwe verhouding tot de maatschappelijke initiatieven vraagt om een andere rol en

taakopvatting van de gemeente. Dergelijke initiatieven zijn voor de samenleving van essentieel belang, maar voegen zich nauwelijks naar gemeentelijke procedures en structuren. Formele kaders zullen plaats (moeten) maken voor improvisatie. Een toename van intergemeentelijke samenwerking om nieuwe taken op te pakken is te verwachten. Tot slot wordt gewezen op de gevolgen van de verdergaande 'europeanisering' voor het lokaal bestuur (wet- en regelgeving, subsidiemogelijkheden).

### **Betekenis voor selectie en samenhang met zaken**

Op basis van de prospectieve trendanalyse kunnen *gefundeerde keuzes* worden gemaakt tijdens de processen van archiefvorming en -selectie. Het zijn keuzes over bewaren, vernietigen en vernietigingstermijnen van archiefbescheiden. Behalve voor het opstellen van de nieuwe selectielijst kan de prospectieve trendanalyse worden gebruikt in de praktijk van het archiefbeheer. Zo kan op basis hiervan (periodiek) worden vastgesteld welke (digitale) archiefbescheiden op basis van art. 5, onder e van het Archiefbesluit 1995 *alsnog* van vernietiging uitgezonderd dienen te worden. Vooral in een digitale informatiehuishouding, waarin vaak kortere en 'geautomatiseerde' vernietigingstermijnen worden gehanteerd, is dit van essentieel belang.

KING heeft aan de VNG geadviseerd om bij het opstellen van de nieuwe selectielijst *de processen* van de gemeenten als uitgangspunt te nemen.<sup>2</sup> Om bij het opstellen van de nieuwe selectielijst de relatie te kunnen leggen tussen trends in de samenleving en de gemeentelijke processen is een tabel gemaakt. Daarin wordt de relatie gelegd tussen de domeinen en trends uit de Trendanalyse en de negen hoofdfuncties uit de Iv3 (Informatie voor Derden), voorgeschreven door het Besluit begroting en verantwoording (BBV), die voor de P&C cyclus worden gebruikt. Hiermee valt een relatie te leggen tussen de trends in de lokale samenleving, uitvoering van taken door gemeenten en de financiële planning (begroting) en verantwoording (jaarrekening) van de gemeente.

### **Reflectie**

Het rapport sluit af met een aantal opmerkingen en suggesties.

1. **Trends, taken en zaken.** Een maatschappelijke ontwikkeling kan leiden tot nieuwe taken en dus nieuwe zaken. Een ingrijpende maatschappelijke ontwikkeling, zoals de opkomst van de participatiesamenleving, kan leiden tot intensivering van taken of juist tot vermindering van taken.
2. **Trends en het permanent bewaren van archief.** Het doel van de prospectieve trendanalyse is om een *nadere inhoudelijke selectie* van archiefbescheiden te ondersteunen. Het gaat daarbij om de *kwaliteit* van de informatie die wordt bewaard en niet om de *kwantiteit*.
3. **Openbaarheid.** Wanneer er veel publieke belangstelling bestaat voor bepaalde in de prospectieve trendanalyse gesignaleerde ontwikkelingen kan tijdens de dossiervorming al worden nagedacht over de (mate van) openbaarheid van de betreffende informatie.
4. **Eén trend, meerdere motieven voor aanpassing bewaren of vernietigen.** Het waarden van archiefbescheiden op basis van de prospectieve trendanalyse kan zowel vanuit het oogpunt van het cultuur-historisch belang (aanmerken voor bewaring) als vanuit het risicoperspectief gebeuren (toekennen van een langere vernietigingstermijn).
5. **Momentopname.** De trendanalyse beschrijft trends die nu zichtbaar zijn en waarvan op moment van opstellen van de trendanalyse verwacht wordt dat zij ook in de komende jaren een rol zullen spelen. Dat betekent dat een prospectieve trendanalyse *periodiek herhaald* moet worden om zo een functie te kunnen blijven vervullen in de nieuwe systematiek van waardering en selectie.

### **Handreiking**

De Prospectieve trendanalyse brengt trends voor alle gemeenten in beeld. Het is moeilijk daarbij recht te doen aan de specifieke omstandigheden van een gemeente. Daarom is een afzonderlijke handreiking voor een lokale trendanalyse opgesteld. Deze handreiking maakt het mogelijk voor gemeenten om aanvullend, een eigen trendanalyse op te stellen dat dient als instrument om lokaal selectiebesluiten te nemen.

---

<sup>2</sup> KING, Onderzoek aanbrengen samenhang Selectielijst en zaaktypencatalogus, 30 juni 2014.

Tabel 1. Trends gekoppeld aan lv3 hoofdfuncties

Algemene ontwikkelingen versus lv3 hoofdfuncties	0. Algemeen bestuur	1. Openbare orde en veiligheid	2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3. Economische zaken	4. Onderwijs	5. Cultuur en recreatie	6. Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	7. Volksgezondheid en milieu	8. RO en volkshuisvesting	9. financiering en algemene dekking-middelen
<b>Demografie</b>										
-> bevolking verandert in opbouw en samenstelling			+/-	+/-	+	+/-	+	+	+	
-> bevolkingsgroei in steden en bevolkingsafname in regio			+/-	+/-			+/-	+/-	+	+
-> groei van aantal huishoudens			+/-	+/-			+/-	+/-	+	
<b>Economie</b>										
-> economische dynamiek				+					+	+
-> verdere ontwikkeling kenniseconomie				+	+					
<b>Technologie</b>										
-> convergerende technologieën		+	+	+	+		+	+	+	
-> steeds weer nieuwe ICT – mogelijkheden	+	+	+	+	+		+	+	+	
-> technologische trends en tegen-trends	+	+	+	+	+		+	+	+	
<b>Veranderende samenleving</b>										
-> netwerk en informatie maatschappij	+	+	+	+	+		+	+	+/-	
-> participatiesamenleving	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	
-> opleidingsniveau als nieuwe scheidslijn in de samenleving	+/-			+	+			+		

Lokale domeinen versus lv3 hoofdfuncties	0. Algemeen bestuur	1. Openbare orde en veiligheid	2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3. Economische zaken	4. Onderwijs	5. Cultuur en recreatie	6. Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	7. Volksgezondheid en milieu	8. RO en volkshuisvesting	9. financiering en algemene dekking-middelen
<b>Sociaal domein</b>							<b>X</b>	<b>X</b>		
-> een gezonder Nederland met meer chronisch zieken				+			+	+		
-> zorg en sociale voorzieningen anders organiseren							+	+		
-> decentralisaties naar gemeente: jeugd, zorg, werk							+	+		
-> burgerkracht en burgermacht: maatschappelijke initiatieven							+	+		
-> vergrijzing biedt mogelijkheden participatie samenleving							+	+		
<b>Domein ruimte</b>			<b>X</b>					<b>X</b>	<b>X</b>	
-> verstedelijking en opkomst mega regio's			+					+	+	

<b>Lokale domeinen versus lv3 hoofdfuncties</b>	0. Algemeen bestuur	1. Openbare orde en veiligheid	2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3. Economische zaken	4. Onderwijs	5. Cultuur en recreatie	6. Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	7. Volksgezondheid en milieu	8. RO en volkshuisvesting	9. financiering en algemene dekkingsmiddelen
-> mensen verhuizen naar plaatsen met hoge kwaliteit woonomgeving									+	
-> economische dynamiek beïnvloedt woningmarkt									+	+
-> vergrijzing beïnvloedt de woningmarkt									+	
-> toenemen ruimtelijke verschillen en krimp			+						+	
-> infrastructuur verandert langzaam			+							
-> toename mobiliteit bevolking, met name ouderen			+							
-> boerderijen verliezen agrarische functie en komen leeg te staan				+				+		
-> milieu, natuur en landschap onder druk door schaalvergroting landbouw								+		
<b>Lokale economie, onderwijs en werkgelegenheid</b>				X	X					
-> economische daadkracht steden neemt toe				+						+
-> 'War of talent' continueert				+	+					
-> werkgelegenheid in regio's onder druk				+						
-> ruimtelijke verschillen op economisch gebied groter				+						
-> vergrijzing vitaliseert de lokale en regionale economie				+						
-> economische mogelijkheden vrijgekomen boerenerven				+						
-> bestrijden jeugdwerkloosheid en versterken band onderwijs en ondernemen				+	+					
-> arbeidsmarkt wordt flexibeler				+						
<b>Cultuur, sport en recreatie</b>						X				
-> groeiend besef economisch belang cultuur						+				
-> afnemende en nieuwe mogelijkheden voor actieve cultuur participatie						+				
-> digitale kunstbeleving						+				
-> 'versporting' van de samenleving						+				
-> vrijetijdsbesteding						+				
-> invloed vergrijzing op recreatie						+				
<b>Openbare orde en (sociale) veiligheid</b>		X								
-> grotere rol particuliere veiligheidszorg		+								
-> ongeveer evenveel criminaliteit en lichte daling gevoelens onveiligheid		+								
-> opkomst nieuwe vormen georganiseerde criminaliteit		+								

<b>Lokale domeinen versus lv3 hoofdfuncties</b>	0. Algemeen bestuur	1. Openbare orde en veiligheid	2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3. Economische zaken	4. Onderwijs	5. Cultuur en recreatie	6. Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	7. Volksgezondheid en milieu	8. RO en volkshuisvesting	9. financiering en algemene dekkingsmiddelen
-> nieuwe vormen grootschalige ordeverstoring		+								
-> opkomst cybercrime en cyberpesten		+								
-> waakzamere houding burgers tegenover internetcriminaliteit en schending privacy		+								
<b>Bestuur, organisatie, gemeentelijke dienstverlening</b>	<b>X</b>									<b>X</b>
-> veranderende verhouding tussen gemeente en samenleving	+									
-> improviseren als kern-kwaliteit van de gemeente	+									
-> gemeenten gaan meer samenwerken	+									
-> gemeenten in een Europese context	+									