

Toezicht houden en archiveren: bouwstenen voor leren en controleren

Marie-Anne van de Griek¹
Cor van Montfort²

Gepubliceerd in: Profiteer, Profileer, Prioriteer, J. Beens, R. Braad en F. Smit (red.), Jaarboek 13, Stichting Archiefpublicaties, Den Haag, 2013, p. 40-53.

Inleiding³

Toezicht en verantwoording zijn cruciale begrippen in ons staatsbestel. We kunnen twee hoofdfuncties van toezicht en verantwoording onderscheiden: de *democratische* functie en de *lerende* functie.

De democratische functie betekent dat toezicht en verantwoording bijdragen aan een betere parlementaire controle en anderszins aan betere democratische controle op het reilen en zeilen van instellingen in de publieke sector.

De lerende functie betekent dat toezicht en verantwoording bijdragen aan een beter functioneren en presteren van publieke instellingen en daarmee dus aan meer efficiëntie en een betere kwaliteit van de taakuitvoering of de dienstverlening door publieke instellingen.⁴

In dit artikel schetsen we eerst een aantal actuele ontwikkelingen in het toezicht. Vervolgens staan we stil bij een belangrijke ontwikkeling in het bestuur van de publieke sector: grensvervaging tussen domeinen. Tot slot gaan we in op een aantal uitdagingen voor de archivering als gevolg van deze ontwikkelingen: hoe kan archivering in deze context bijdragen aan een goede democratische controle en een groter lerend vermogen?

Toezicht en verantwoording zijn ondenkbaar zonder betrouwbare informatie om op te steunen. De Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar bestuur stelden in 2008: “Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van vitaal belang voor de overheid. Alle producten en prestaties van de overheid hangen hiermee samen. De juiste beleidsinformatie,

¹ Drs. M. van de Griek is senioronderzoeker bij de Algemene Rekenkamer en werkte eerder voor de Rijksarchiefinspectie en het Ministerie van OCW.

² Prof.dr. C. J. van Montfort is projectleider bij de Algemene Rekenkamer en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens als *visiting fellow* verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

³ Dit artikel is mede gebaseerd op

- C.J. van Montfort, ‘Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst’, *Tijdschrift voor toezicht* 1 nr. 1 (2010) 6-20;

- C.J. van Montfort en M. van Twist, ‘Grensvervaging en legitimiteit. Over publiek-private constructies en verbonden verantwoordelijkheden’, in: H.P.M. van Duivenboden e.a. (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (Den Haag, 2009) 49-67.

⁴ C.J. van Montfort, ‘Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand.’

correcte kengetallen, wetgevingskwaliteit, informatie aan burgers en vooral: het vermogen om verantwoording af te leggen zijn hier van afhankelijk. De kwaliteit van de informatiehuishouding staat in rechtstreeks verband met de algemene beginselen van goed bestuur.”⁵

Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de overheid in enge zin, maar evenzeer voor organisaties die publieke taken uitvoeren op afstand van die overheid, vaak gefinancierd met publiek geld (zoals de Rijksdienst voor het wegverkeer, Staatsbosbeheer, TNO of de OPTA). Bij dergelijke organisaties is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt: ze vallen niet hiërarchisch onder de minister. Als het goed is, houdt de minister wel toezicht op de manier waarop de publieke taken worden uitgeoefend en het publieke geld wordt besteed. Dit toezicht is een essentiële schakel in de sturing op publieke taken en in de democratische controle: via het toezicht verzamelt een minister informatie op basis waarvan hij zich een oordeel kan vormen over het functioneren van de instelling. Naar aanleiding daarvan kan hij eventueel interveniëren. De door de minister verzamelde informatie is ook de basis voor de verantwoording aan de Tweede Kamer over de publieke taakuitoefening. In toenemende mate wordt daarnaast verwacht dat deze organisaties ook rechtstreeks transparant zijn over hun handelen en resultaten, naar direct belanghebbenden en naar de samenleving in het algemeen. Zonder betrouwbare en toegankelijke informatie komt van die transparantie niet veel terecht.

Wat voor toezicht geldt, geldt ook voor archivering: een goede informatiehuishouding, waar archivering deel van uitmaakt, is een voorwaarde om te *kunnen* leren en controleren. In dit artikel beschouwen we archivering dan ook als een onderdeel van informatiebeheer dat kan bijdragen aan een betere democratische controle en aan het lerende vermogen van de overheid en daarmee verbonden organen.

Ontwikkelingen in toezicht

Wij zien drie belangrijke ontwikkelingen in het toezicht vanuit de overheid op instellingen op afstand:

- verbreding van toezicht en verantwoording
- de toezichtparadox
- gebruik van beeldbepalende ‘toverwoorden’

Verbreding van toezicht en verantwoording

Op de eerste plaats zien we een verbreding van het begrip ‘toezicht’. Kwaliteitssystemen zoals *benchmarks* of *visitaties*, de dialoog met belanghebbenden zoals klanten of burgers en ook allerlei vormen van intern toezicht zoals raden van toezicht en *audit committees*,

⁵ Raad voor Cultuur en Raad voor het Openbaar Bestuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie* (Z.p. 2008) 5.

worden in toenemende mate als aanvulling op, en soms zelfs als alternatief voor, het traditionele toezicht door de overheid of een externe toezichthouder gezien.⁶

Toezichtparadox

We zien dat er rondom toezicht en verantwoording een paradoxale situatie is ontstaan. Toezicht en verantwoording worden enerzijds door politiek en samenleving steeds meer geassocieerd met last en bureaucratie en de roep om ‘versobering’ en ‘minder toezicht’ is aan de orde van de dag. De toezichtvisie die het toenmalige kabinet in 2005 uitbracht, heet zelfs *Minder last, meer effect*; het kabinet-Rutte I kondigde in zijn regeerakkoord een ‘inspectievakantie’ voor bedrijven aan; en ook in het huidige regeerakkoord van Rutte II worden ‘minder bestuurlijke drukte en regeldruk’ en ‘lagere nalevingskosten’ genoemd.⁷ Maar tegelijkertijd is de roep om toezicht luider dan ooit, of het nu gaat om incidenten in de jeugdzorg, het gevangeniswezen, brandveiligheid etc., of om het te lijf gaan van structurele crises zoals de bankencrisis.

Hier is sprake van een paradox en daarmee een *schijnbare* tegenstelling omdat de twee onderliggende drijfveren heel goed samen kunnen gaan. De wens van de politiek en de samenleving om wat te doen aan de overdaad aan bureaucratie en controle kan heel goed bestaan naast het verlangen naar meer zekerheid en beheersing.

‘Toverwoorden’

Op de derde plaats zien we dat het debat over toezicht de afgelopen jaren gedomineerd werd door een aantal ‘toverwoorden’.⁸ Toverwoorden zijn woorden die beeldbepalend zijn in het debat en die, omdat ze een bepaald positief of negatief gevoel opwekken, belangrijke veranderingen versnellen of tegenhouden, maar die ook een zakelijk, op argumenten gebaseerd, publiek debat soms wel heel lastig maken.

Toezicht als last

Zo werd toezicht, vooral in het bedrijfsleven, de afgelopen jaren in toenemende mate als een administratieve en financiële ‘last’ ervaren waar te weinig baten tegenover stonden. Dat leidde ertoe dat het kabinet, maar ook de toezichtsector zelf de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in het beter, slimmer en efficiënter organiseren van toezicht. Overal in toezicht- en inspectieland zijn samenwerkingsverbanden ontstaan en is nog eens goed gekeken naar de efficiency van het toezicht.⁹ Aan deze op zichzelf positieve ontwikkeling zit wel een risico. Niemand kan tegen slim en efficiënt organiseren van toezicht zijn, maar als dat gepaard gaat met een onevenredige korting op budgetten dan kan het

⁶ Zie de eerste generatie governancecodes in bijvoorbeeld de sectoren van de woningcorporaties of het onderwijs; zie ook: M. Bovens en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (Den Haag 2009).

⁷ Kamerstukken II 2005–2006, 27 831 nr. 15 en bijlage: *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005*; Kamerstukken II 2010–2011, 32 417, nr. 14: *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD-CDA*; Kamerstukken II 2012–2013, 33 410, nr. 15: *Brief van de informateurs met het eindverslag van onze werkzaamheden aan met daarbij gevoegd het regeerakkoord van de fracties van VVD en PvdA*.

⁸ Zie bijvoorbeeld www.inspectieloket.nl, programma Vernieuwing toezicht, 2009.

⁹ Zie bijvoorbeeld www.inspectieloket.nl.

voordeel in een nadeel omslaan want soms heeft de samenleving wel meer te lijden van een tekort aan toezicht door de overheid dan van een teveel daaraan.

Systeemtoezicht

Een ander ‘toverwoord’ uit de afgelopen jaren is ‘systeemtoezicht’.¹⁰ Er is een ontwikkeling richting systeemtoezicht zichtbaar, waarbij externe toezichthouders zich meer richten op de kwaliteitssystemen en de interne beheersing van de bedrijfsprocessen bij een organisatie dan op rechtstreekse controle op de werkvloer. De gedachte hierachter is vaak dat naarmate een organisatie de zaken zelf beter op orde heeft, daar minder extern toezicht nodig zal zijn.

Vertrouwen

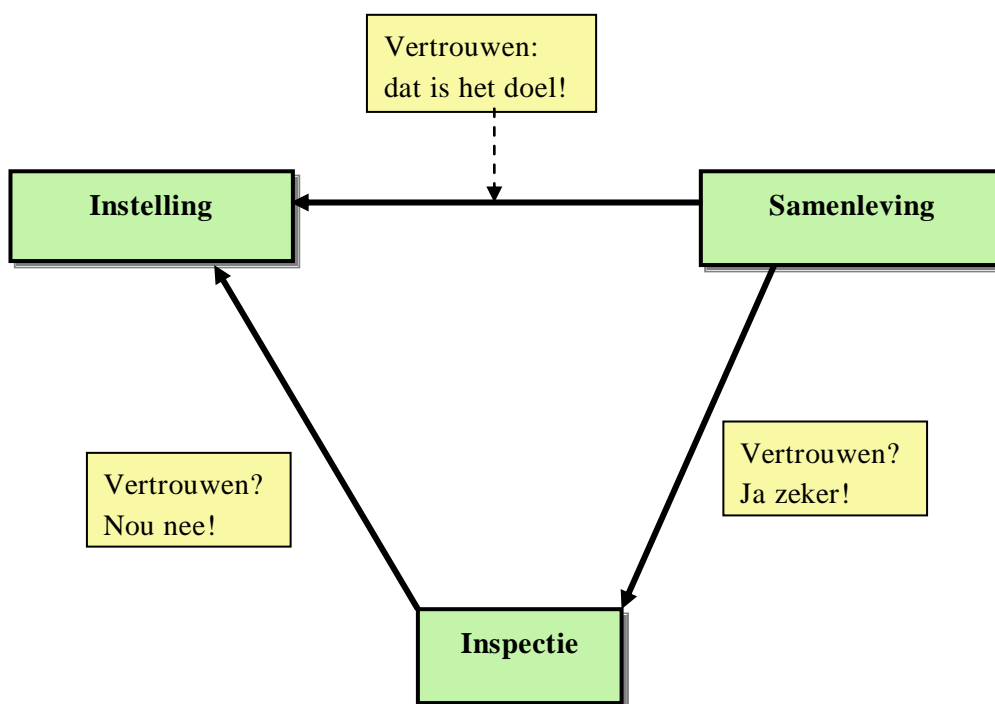
Het derde toverwoord is ‘vertrouwen’. Het begrip ‘vertrouwen’ heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld in het toezichtdebat. Streng en zakelijk toezicht door politici en bestuurders wordt steeds vaker gezien als teken van wantrouwen. En wantrouwen is niet goed en dus is streng en zakelijk toezicht niet goed. De introductie van het woord vertrouwen in het toezichtdebat heeft voor veel verwarring gezorgd. Goed beschouwd wordt met vertrouwen in feite ‘kleine kans op ontsporing (laag risico)’ bedoeld. Met wantrouwen wordt bedoeld: ‘grote kans op ontsporing (hoog risico)’. Maar door de vervanging van het woord ‘risico’ of ‘risicoanalyse’ door het woord ‘vertrouwen’ ontkennen we de zakelijke basis die aan *checks and balances* in de publieke sfeer ten grondslag ligt. Bij een goed systeem van toezicht en verantwoording gaat het om macht en tegenmacht, om het voorkómen van misstanden, om democratische controle en om prikkels tot presteren. Deze zaken zouden leidend moeten zijn bij het vormgeven van toezicht. Dat je daarbij probeert het toezicht zo efficiënt mogelijk vorm te geven is niet meer dan een kwestie van fatsoen richting onder toezichtgestelde maar is niet de kern van goed toezicht.

Vertrouwen is wèl aan de orde in de relatie tussen burgers en hun instellingen. We willen als burger erop kunnen vertrouwen dat onze ziekenhuizen en scholen van goede kwaliteit zijn. Een gezonde kritische houding van de toezichthouder tegenover de instellingen waarop hij toezicht houdt kan helpen om dat vertrouwen van de burger in die instellingen te vergroten. (zie figuur 1)

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: J-K. Helderma en M. Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren* (Den Haag 2009);

M.A. de Bree, ‘Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht’, *Tijdschrift voor toezicht* 2010, nr. 3.

Figuur 1 Vertrouwen



Door toezicht te plaatsen in de dichotomie van wantrouwen en vertrouwen, van minder last en meer last is een zakelijke discussie over nut en noodzaak van toezicht en verantwoording heel moeilijk geworden.

Wat staat het toezicht te wachten?

We staan nu aan de vooravond van een periode waarin de effectiviteit van het toezicht centraler zal komen te staan en waarin nieuwe vormen van toezicht en *checks and balances* zullen worden ontwikkeld.

De komende jaren zal het belang van de Europese Unie voor het toezicht nog toenemen. Nederland is een land van gedogen, maar de strengere handhavingscultuur die vanuit de Europese Unie Nederland binnendringt zal zijn weerslag krijgen op onze toezicht- en verantwoordingssystemen. En Europese (markt)toezichthouders zullen hun invloed ook in Nederland doen gelden.

Verder schatten wij in dat de verbredingstrend zich zal voortzetten en dat toezicht nog meer dan nu gezien zal gaan worden als een onderdeel van een breder systeem van *checks and balances*, dat wil zeggen instrumenten waarmee instellingen ‘bij de les worden gehouden’ zoals visitaties, een accrediteringssysteem, intern toezicht in allerlei vormen, onderlinge concurrentie en de prestatielijstjes van de Radars, Kassa's en Elsevieren van deze wereld.

In paragraaf 4 verbinden we de ontwikkelingen in het toezicht aan archivering en informatiebeheer en trekken we een aantal parallellen tussen deze domeinen.

Bestuurlijke ontwikkelingen: ontgrenzing

Naast de ontwikkelingen in het toezicht signaleren we ook een aantal bestuurlijke ontwikkelingen die hier relevant zijn. We vatten ze samen onder de noemer ‘ontgrenzing’¹¹ We spreken van ontgrenzing in het publieke domein als we niet meer goed kunnen onderscheiden of een bepaalde activiteit nu bij het ene domein behoort of bij het andere, of dat er sprake van een publieke dan wel private activiteit.

Ontgrenzing is in onze visie een fundamentele ontwikkeling in het publieke domein die grote gevolgen heeft voor de dienstverlening aan de burger, met name in zijn rol als klant - of wellicht beter: als bewoner, leerling, patiënt. Voor de burger ontstaat een gemengd beeld. Dat beeld varieert van bureaucratische, ontoegankelijke molochs die ontstaan omdat talrijke diensten en functies binnen een moederorganisatie bijeen worden gebracht, tot het creëren van op maat gesneden integrale dienstverlening waarin de schotten tussen sectoren zijn weggevallen.

In veel nieuwe vormen van ‘publieke’ dienstverlening staat niet langer de organisatorische eenheid centraal (het ziekenhuis, de corporatie, de school etc.), maar de behoeften, functies, en belangen van klanten, burgers, bewoners en andere partijen. De organisatorische setting en de fysieke vormgeving worden in toenemende mate toegesneden op lokale behoeften, belangen en functies. Er wordt met andere woorden in toenemende mate ‘om het probleem heen georganiseerd’. Zo wordt bijvoorbeeld de brede school om de behoeften van het kind georganiseerd, worden publiek-private allianties op maat gesneden rondom regionale belangen en worden woon-zorgcombinaties opgericht om de functie van ‘wonen voor zorgbehoevende ouderen’ adequaat vorm te geven.

Niet alleen tussen organisaties, maar ook op andere niveaus en vanuit andere invalshoeken worden bestaande grenzen verlegd en overschreden. Ter illustratie geven we een aantal voorbeelden:

¹¹ Ontleend aan: C.J. van Montfort en M. van Twist, ‘Grensvervaging en legitimiteit’.

- *De grenzen van sectoren.* Deze worden diffuser, zoals tussen zorg, welzijn en wonen. Er worden bijvoorbeeld steeds meer locaties ontwikkeld waarin functies worden gecombineerd en soms ook vermengd raken doordat het theater, de sportvereniging, de school, de kinderopvang en het verzorgingshuis of zelfs de kerkgemeenschap gebruik maken van hetzelfde gebouw en soms ook van dezelfde ruimtes, die dan weer al dan niet door een woningcorporatie worden beheerd en onderhouden. Of denk aan elektriciteitsbedrijven die een breed scala aan internetdiensten aanbieden.
- *De grenzen van besluitvormingsarena's.* Denk aan de wijk, het gemeentebestuur, de nationale overheid, de Europese Unie. Hier valt op dat initiatieven meerschallig zijn, dat wil zeggen tegelijk lokaal (via de concrete vestiging of het gebouw waar onderwijs wordt gegeven of zorg wordt verleend), als regionaal (via de instelling van waaruit de dienstverlening wordt georganiseerd die meerdere locaties beheert), als ook nationaal en zelfs internationaal (via de allianties en netwerken waarin wordt samengewerkt bij het ontwikkelen van nieuwe diensten en de uitvoering van bestaande).
- *De grenzen van privésfeer en openbaarheid.* Een voorbeeld is de ID-kaart voor studenten of klanten en cameratoezicht waarvan vaak al niet zo scherp meer is van wie en voor wie en door wie de dienstverlening en het daarbij behorende toezicht wordt georganiseerd, hoe daarbij verantwoordelijkheden zijn toebedeeld en verantwoording wordt afgelegd en hoe de burger zijn recht kan halen als hij wordt benadeeld.
- *De grenzen van individu en staat.* Hierbij kunnen we denken aan de discussie over verantwoordelijkheid voor de publieke zaak (wijkinitiatieven op het terrein van veiligheid, overheid 'achter de voordeur').
- *De grenzen tussen organisatie en netwerk.* Instellingen die publieke diensten verlenen gaan steeds meer op in organisatienetwerken of netwerkorganisaties die op uiteenlopende locaties en in heel verschillende verschijningsvormen proberen tegemoet te komen aan de behoeften en belangen van hun bewoners en klanten.
- *De grenzen tussen nationaal en internationaal.* Publieke dienstverleners maken in toenemende mate deel uit van organisatienetwerken die zich weinig aantrekken van de territoriale grenzen waaraan politiek en bestuur zijn gebonden. Deze (internationale) dynamiek kan in een spanningsvolle verhouding staan tot de nationale wetgeving en politiek. Denk bijvoorbeeld aan grote internationale spelers die op het gebied van publieke infrastructuur, nutsvoorzieningen, communicatie of openbaar vervoer in Nederland de marktleiders zijn. Scherp gesteld wordt de borging van het publieke belang in Nederland afhankelijk van de bedrijfseconomische afwegingen van multinationale bedrijven waarin de Nederlandse markt 'slechts' een niche is. De overheid kan daarbij uiteraard wel (wettelijke) kaders stellen en bijsturen, maar zal in toenemende mate ook op terreinen die vroeger tot het pure nationale belang werden gerekend machtige multinationale ondernemingen tegenover zich vinden.

- *De grenzen tussen 'publiek' en 'privaat'*. Een laatste belangrijke vorm van ontgrenzing is het ontstaan van publiek-private mengvormen. Nederland kent een divers terrein aan organisatievormen, die op verschillende manieren kunnen worden gecategoriseerd. We kennen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. In de zorgsector maar ook in bijvoorbeeld het onderwijs zien we heel veel verschillende rechtsvormen (stichting, vereniging, nv, coöperatie) en ook in termen van eigendom zijn heel verschillende vormen waar te nemen: van aandeelhouders, van klanten/bewoners zelf, van de professionals of de overheid dan wel een private investeerder. En ook de geldstromen verschillen en veranderen bovendien sterk. Denk in dat kader aan de mate waarin er ruimte is voor financiering (al dan niet gekoppeld aan zeggenschap) vanuit de private sector: via sponsoring of schenkingen, maar ook via dochterondernemingen in alliantievorm met private ondernemingen, contractfinanciering of eigen bijdragen van klanten als directe of indirecte afnemers. Dat leidt tot heel verschillende en verschuivende publiek-private profielen van 'publieke' instellingen.

De Algemene Rekenkamer constateerde daarnaast in 2009 dat het Rijk in toenemende mate kiest voor privaatrechtelijke relaties met derde partijen voor de uitvoering van beleid. Zo worden beleids- en uitvoeringstaken steeds vaker uitbesteed.¹² Een andere belangrijke ontwikkeling is die naar ketensamenwerking. In veel sectoren ontstaat een complex samenstel van door verscheidene bestuurlijke en financiële relaties met elkaar verbonden partijen.

Voorbeelden zijn er ook als het gaat om de ontwikkeling van informatiesystemen. Denk bijvoorbeeld aan de (inmiddels opgeheven) stichting EKD.NL voor de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier, of aan Trans Link Systems voor de ontwikkeling van de OV-chipkaart. In dergelijke gevallen is vaak onduidelijk hoe precies de verantwoordelijkheidsverdeling ligt tussen de minister en de betreffende organisatie.¹³

Als we kijken naar deze vormen van grensvervaging kunnen we stellen dat 'ontgrenzing' een fundamentele ontwikkeling is bij moderne vormen van beleidsuitvoering en publieke dienstverlening.

Gevolgen voor archivering en informatievoorziening

Archivering en toezicht

Een goed archief vormt de noodzakelijke grondstof voor de reconstructie van beleids- en besluitvormingsprocessen en van het feitelijk handelen van organisaties.

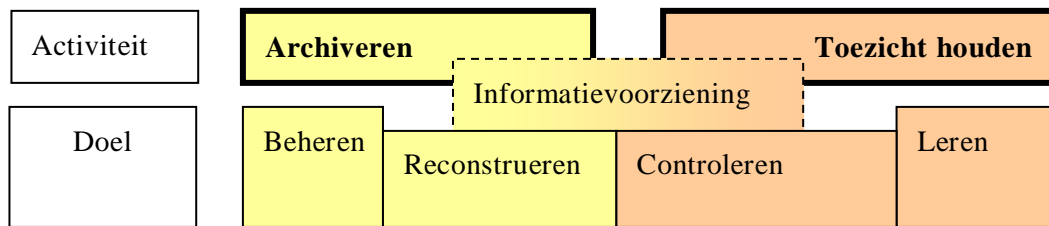
¹² Algemene Rekenkamer, *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden* (Den Haag 2009).

¹³ Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B* (Den Haag 2008) 7-8.

Een toezichthouder kan zijn werk niet goed doen als er geen goede archieven zijn om op terug te vallen. Als informatie niet goed wordt beheerd en onvoldoende aanknopingspunten biedt om tot een goede reconstructie van beleid of van bepaalde gebeurtenissen te komen, zal ook het toezicht zijn lerende en democratische functie niet goed kunnen vervullen.

In figuur 2 hebben we de relatie tussen archiveren en toezicht houden in beeld gebracht.

Figuur 2 Archiveren en toezicht houden



Beleidsbeoordelingen door departementen of door gemeentelijke diensten zijn alleen mogelijk als er voldoende systematische informatie over de voorbereiding en uitvoering van dat beleid beschikbaar is in archieven en dossiers. En ook de democratische controle op politieke besluitvorming is alleen mogelijk als volksvertegenwoordigers een beroep kunnen doen op achterliggende informatie. Een goede archivering kan aldus via de lijn van de informatievoorziening bijdragen aan een lerende overheid en betere democratische controle.

Openbare archieven en gegevens die met de Wet openbaarheid van bestuur in de hand kunnen worden opgevraagd zijn ook een heel direct instrument in handen van kritische burgers of burgers die voor hun rechten opkomen. Ook op die manier draagt een goed informatiebeheer bij aan een goed functionerende democratie.¹⁴

Tot slot zijn er de toezichthouders en controleurs zoals de Algemene Rekenkamer die hun werk alleen kunnen uitvoeren bij de gratie van een goede archivering. Ook zij kunnen hun bijdrage aan de lerende en democratische overheid alleen leveren als de basisinformatie voorhanden, betrouwbaar en toegankelijk is.

In een onderzoek naar de verkoop van onderdelen van ABN AMRO door de Nederlandse staat, dat op verzoek van de Tweede Kamer werd uitgevoerd, liep de Algemene Rekenkamer hier in de praktijk tegenaan. In het rapport staat hierover vermeld:

¹⁴ Zie ook de brief van de minister van OCW en de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 7 juli 2009: “Door digitalisering kan de overheid relevante informatie voor burgers sneller en actief openbaar maken. Dat levert een duidelijke bijdrage aan het functioneren van ons democratisch bestel.”

Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 29 362 nr. 156, 4-5.

“In de korte doorlooptijd van dit onderzoek hebben zowel het departement als onze overige gesprekspartners zich bereid getoond om voluit medewerking te verlenen. Desondanks kunnen wij niet garanderen dat wij kennis hebben kunnen nemen van alle voor dit onderzoek relevante informatie. Hierbij speelt behalve de beperkte tijd ook mee dat op het departement een duidelijke inventaris van het digitale en fysieke archief van de projectdirectie Bureau Financiële Instellingen (BFI) ontbreekt.”¹⁵

We moeten gezien het belang van een goede informatievoorziening dus voorkomen dat de archivering wordt meegezogen in de discussie over administratieve lastendruk die we hierboven hebben beschreven onder het kopje ‘toverwoorden’. Archivering is immers geen bureaucratische last of hobby van historici maar een wezenlijk instrument voor de lerende en democratische overheid. Een instrument dat langs de lijn van de informatievoorziening en de transparantie wezenlijk kan bijdragen aan meer vertrouwen van de burger in het bestuur.¹⁶

Archiveringsparadox

Parallel aan de hierboven beschreven toezichtparadox zien wij een *archiveringsparadox*. De toenemende roep om meer transparantie, betere controle en meer rechtstreekse mogelijkheden voor burgers om overheidsinformatie op te vragen leiden, in combinatie met de mogelijkheden die de automatisering biedt, tot een explosieve toename van informatiestromen. De toenemende beschikbaarheid van informatie maakt de noodzaak om deze te beheren en te stroomlijnen niet minder. Tegelijkertijd is er een tegenbeweging waarbij de archivaris als een achterhaalde functionaris wordt gezien en informatiebeheer slechts als ‘administratie’ wordt beschouwd en derhalve niet de aandacht krijgt die het verdient.

Een visie op de informatiehuishouding ontbreekt bij overheidsdiensten veelal en te vaak is het archiefbeheer overgeleverd aan het verantwoordelijkheidsgevoel van individuele projectmedewerkers.¹⁷ Zo concludeerde ook de rekenkamer van de gemeente Utrecht in 2004 in het rapport *Gaten in het geheugen*:

“Een belangrijke oorzaak van het feit dat pogingen om de kwaliteit van de gemeentelijke documentaire informatievoorziening te verbeteren tot dusverre zijn gestrand, is dat het belang van goede archiefvorming onvoldoende wordt onderkend door het College van B&W. Dat

¹⁵ Algemene Rekenkamer, *Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy* (Den Haag 2009) 12.

¹⁶ Zie ook M. van Dijk, *Vraaggericht archiveren. De rol van de documentaire informatievoorziening bij de gemeentelijke overheid*. Eindscripctie opleiding IDM Rotterdam (2007) 11-15.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld:

Algemene Rekenkamer, *Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie* (Den Haag 2010) 6;

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid* (Den Haag/Amsterdam 2011) 178-179.

komt onder meer tot uitdrukking in het ontbreken van een visie en in het niet toedelen van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de benodigde middelen.”¹⁸

Politici, bestuurders en managers scoren nu eenmaal eenvoudiger met grootse ambities dan met zorgvuldig beheer van informatie.

Archivering en ontgrenzing

De bestuurlijke grensvervaging, die we hierboven beschreven in paragraaf 3, stelt uitdagingen aan de organisatie van de archivering. Als publieke organisaties zich bewegen in netwerken en ketens, wie beheert dan de informatie? Wie is verantwoordelijk voor het archief? Hoe weet de burger waar hij kan aankloppen met een informatieverzoek?

ICT-ontwikkelingen hebben de mogelijkheden om informatie te delen en beschikbaar te stellen aan uiteenlopende doelgroepen enorm uitgebreid en dit kan de dienstverlening van publieke organisaties zeer ten goede komen (‘vraaggericht archiveren’).¹⁹ Maar de centrale opslag van informatie roept ook vragen op over beheer, eigendom en authenticiteit van de gegevens. De ontwikkeling van het Omgevingsloket online, waarin het Rijk en decentrale overheden samenwerken, is een voorbeeld waarbij overheden moesten zoeken naar een goede organisatie van de archivering, de ‘achterkant’ van het ene loket.²⁰

Archivering en publiek-private mengvormen

De situatie wordt nog ingewikkelder wanneer publieke en private partijen samenwerken; dan komen er ook nog vraagstukken bij over wettelijke verplichtingen aan informatiebeheer en openbaarheid. Wanneer publieke taken worden uitgevoerd op afstand van de overheid, is lang niet altijd de huidige openbaarheidswetgeving van toepassing. Zowel de Archiefwet als de Wet openbaarheid van bestuur sluiten aan bij de Algemene wet bestuursrecht: hun reikwijdte is beperkt tot bestuursorganen. Veel organisaties die publieke taken uitoefenen vallen daardoor niet, of slechts voor een heel klein deel, onder de werking van deze wetten.²¹ Woningcorporaties, ziekenhuizen, maar ook een grote

¹⁸ Rekenkamer Utrecht, *Gaten in het geheugen, Een onderzoek naar het Utrechtse archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg* (Utrecht 2004).

¹⁹ M. van Dijk, *Vraaggericht archiveren*.

²⁰ Nationaal Archief, *Wabo en Archiefwet. Advies inzake de ‘archiefwaardigheid’ van de landelijke voorziening Omgevingsloket online*, (Z.p. 2009). Te vinden op <http://www.omgevingsvergunning.nl/UserFiles/Image/Advies%20Nationaal%20Archief%20over%20archiefwaardigheid%20Omgevingsloket.pdf>.

²¹ Dit is niet specifiek voor de Nederlandse situatie. In het *Archievenblad* van december 2010 verwijst Eric Ketelaar naar Alisdair Roberts, die in zijn boek *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* vier oorzaken aanwijst voor de toename van geheimhouding en de vermindering van openbaarheid bij de overheid. Een van deze oorzaken is: “door privatisering en uitbesteding van overheidstaken raken informatie en archieven buiten het bereik van openbaarheidswetgeving. Alleen in Zuid-Afrika geldt het recht op informatie ook in de particuliere sector voor informatie “that is required for the exercise or protection of any right.”

landelijke uitvoeringsorganisatie als ProRail vallen erbuiten. Dat geldt ook voor dochterondernemingen (denk aan dochterorganisaties van universiteiten of van TNO). Bij publiek-private samenwerkingsverbanden is vaak lastig af te bakenen waar de ene organisatie ophoudt en de andere begint. Hierdoor is het onduidelijk of de archiefbescheiden die door dergelijke verbanden worden gevormd, onder het regime van de Archiefwet en de Wob vallen – tenzij dit expliciet is geregeld voor de specifieke situatie. Dit geldt ook voor de informatie die gezamenlijk wordt beheerd in ketenverbanden, waarbij private partijen zijn betrokken. Digitalisering versterkt nog de verwevenheid van processen en informatie.²²

Wanneer uitvoering van publieke taken door derde partijen bij wet is geregeld, is in de specifieke wetgeving vaak wel vastgelegd dat de minister en de toezichthouder toegang tot alle informatie hebben en dat bepaalde informatie aan de minister moet worden geleverd. Hiermee is in elk geval voldaan aan een belangrijke voorwaarde om de ‘traditionele’ verantwoordingslijn, namelijk die richting de Tweede Kamer, te kunnen vervullen. Maar in transparantie en openbaarheid richting recht- en bewijszoekende burgers of andere belanghebbende partijen is hiermee nog niet voorzien. Bij uitbesteding van taken door het Rijk moet het archief na afloop van de werkzaamheden worden overgedragen aan het ministerie.²³ In de praktijk blijkt dit echter niet altijd goed te worden geregeld.²⁴

Het is ook de vraag of het wenselijk is om afhankelijk te zijn van regelingen voor elk specifiek geval. De geschiedenis van de Archiefwet laat zien dat bij eerdere wetwijzigingen de reikwijdte van de wet steeds werd uitgebreid. De Archiefwet 1918 gold alleen voor het rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. In de Archiefwet 1962 kwamen daar alle andere publiekrechtelijke lichamen bij, en in de Archiefwet 1995 ook de

Eric Ketelaar, ‘Tussen geheimhouding en openbaarheid: waar ligt de grens?’, *Archievenblad* jaargang 114, nr. 10 (december 2010) 17-19.

²² Zie bijvoorbeeld:

- Raad voor Cultuur en Raad voor het Openbaar Bestuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*;
- *Archiveren is vooruitzien. Visie van BRAIN en KVAN op de koers en de inrichting van het archiefwezen* (Z.p. 2009) 4;
- Algemene Rekenkamer, *Informatiehuishouding van het Rijk* 18.

²³ Art. 11.6 van de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van diensten 2008 (ARVODI): “Opdrachtnemer stelt alle gegevens (schriftelijke stukken, computerbestanden, etc.) die hij in het kader van de uitvoering van de overeenkomst onder zich heeft, binnen 10 werkdagen na beëindiging van de desbetreffende werkzaamheden aan Opdrachtgever ter beschikking.”

²⁴ Erfgoedinspectie, Nieuwsbericht 11 augustus 2010: *Zeggenschap over informatie bij uitbestedingen*

(<http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/nieuwsberichten/detail/zeggenschap-over-informatie-bij-uitbestedingen/1471>)

Erfgoedinspectie, *Inspectierapport bestuurlijke verantwoordelijkheid Onderzoeksgegevens*. Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 28 december 2009

(http://www.erfgoedinspectie.nl/uploads/publications/inspectierapport_bestuurlijke_verantwoordelijkheid.pdf)

privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.²⁵ Wellicht is het nu weer tijd om de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur opnieuw te bezien in het licht van de huidige vervagende grenzen tussen publiek en privaat. Het lijkt er immers op dat ze niet meer aansluiten bij de manier waarop de overheid haar taakuitoefening organiseert. De wet is gedacht vanuit scherp afgebakende overheidsorganen die binnen het bestuursrecht handelen. In de praktijk is de overheid echter in toenemende mate één van de spelers in complexe samenwerkingsverbanden en handelt zij steeds vaker in het privaatrechtelijke domein, ook als het gaat om de uitoefening van publieke taken.

Uit verschillende hoeken komen ook geluiden om de wetgeving meer bij de tijd te brengen. Zo vindt de Erfgoedinspectie “dat onderzocht zou moeten worden of het 'publieke belang' niet veel beter als uitgangspunt voor de reikwijdte van de Archiefwet genomen kan worden. Langs die weg zou de Archiefwet ook van toepassing zijn op archief dat bij een beleidsonderzoek of bijvoorbeeld bij het onderhoud van een weg of brug door een bedrijf wordt gevormd.”

Daarnaast pleit de Erfgoedinspectie ervoor om aandacht voor eigenaarschap en beheer van digitale informatieketens in wet en beleid te verankeren.²⁶

En GroenLinks pleit ervoor de werkingssfeer van de Wob uit te breiden naar alle publieke taken die met publiek geld betaald worden, zoals treinvervoer, bijzonder onderwijs, energieleverantie of thuiszorg. Deze partij wil dat er een Wet op de vrije informatie komt, die de gebreken van de huidige Wob herstelt en de Archiefwet moderniseert.²⁷

Overigens zouden ook binnen het bestaande wettelijke kader ministeries meer verantwoordelijkheid kunnen – en volgens ons *moeten* - nemen voor het vraagstuk van de archivering en transparantie als ze taken buiten de deur laten uitvoeren. Ministers zijn immers volgens het *Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990*²⁸ ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen hun beleidsterreinen buiten het eigen departement. De minister van BZK moet volgens datzelfde besluit de informatievoorziening coördineren voor de openbare sector als geheel. Uit de beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector uit 1988 blijkt dat ‘openbare sector’ breed moet worden uitgelegd: naast het Rijk en de andere overheden werd ook bedoeld op onder ministeries ressorterende diensten, bedrijven en instellingen; en de zgn. ‘gereguleerde

²⁵ Erfgoedinspectie, *De andere overheidsorganen. Archiefwet en zelfstandige bestuursorganen* (Den Haag 2000) 31.

²⁶ Erfgoedinspectie, Nieuwsbericht 18 november 2010: *Werken aan de nota Archiefvisie*

(<http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/nieuwsberichten/detail/werken-aan-de-nota-archiefvisie/1478>)

²⁷ GroenLinks, *Maak publieke informatie publiek!*, 21 mei 2010

(<http://groenlinks.nl/files/maak%20publieke%20informatie%20publiek.pdf>)

²⁸ *Staatsblad* 1991 20

sectoren' zoals het onderwijs en de ziekenhuizen, die door de overheid worden betaald of volgens overheidsvoorschriften gefinancierd.²⁹

Voorbeeld uit: Erfgoedinspectie, *Verslag over het toezicht in 2009*³⁰

De Erfgoedinspectie constateert dat met het Project Wegwerken Achterstanden Archieven, dat op 31 december 2008 formeel werd afgerond, niet alle achterstanden daadwerkelijk zijn weggewerkt. Zij constateert 'verborgen achterstanden', onder meer omdat het project zich uitsluitend richtte op het Rijk en sommige verzelfstandigde diensten buiten beeld bleven. Als voorbeeld noemt de Erfgoedinspectie de voormalige rijksmusea en rijkscholen. In hun beleidsreactie hebben de staatssecretarissen van OCW en BZK aangegeven alsnog stappen te zullen nemen om deze organisaties te ondersteunen hun archiefachterstanden weg te werken.

Het voorbeeld maakt naar onze mening wel duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is de archieven van organisaties op afstand ook als overheidsarchief te duiden. Recente beleidsbrieven van de bewindslieden van OCW en BZK aan de Tweede Kamer beperken zich ook tot de verbetering van het informatiebeheer bij het Rijk zelf.³¹

Slot

Toezichthouders en archivariissen hebben een aantal zaken gemeen.

Ten eerste moeten zij beide kunnen omgaan met een politiek-maatschappelijke context waarin zij het op ene moment vooral als last worden gezien en er op het andere moment zulke hoge verwachtingen bestaan ten aanzien van hun toegevoegde waarde dat teleurstellingen onvermijdelijk zijn.

Op de tweede plaats worden zij beide geconfronteerd met een enorme toename aan informatiebronnen. Waar vroeger het geschreven woord, afkomstig uit een beperkt aantal bronnen, de basis voor hun werk vormde, is er nu een veelheid aan geschreven, mondelinge en digitale data in allerlei vormen en vaak in veelvoud beschikbaar. Met de eerder genoemde verbreding van toezicht en verantwoording neemt ook het aantal informatiekanalen voor de toezichthouder toe. Zoals de toezichthouder probeert relevante informatie uit een veelheid van bronnen te vergaren teneinde een goed beeld van de werkelijkheid en van reële risico's te krijgen, zal de archivaris in die veelheid van digitale en papieren documenten voor wegwijzers moeten zorgen. Het probleem van de weging en duiding bestond voor beide beroepsgroepen natuurlijk al langer, maar wordt nu wel heel urgent: hoe schift je de relevante en betrouwbare informatie uit de onoverzienbare

²⁹ *Kamerstukken II 1987-1988*, 20 644 nrs. 1-2: *Informatievoorziening openbare sector*. Brief van de minister van BZK.

³⁰ Erfgoedinspectie, *Verslag van het toezicht in 2009* (Den Haag 2010) 35-36.

³¹ Bijv. *Kamerstukken II 2008-2009*, 29 362 nrs. 156 en 162;

de meest recente Archiefvisie (*Kamerstukken II 2010-2011*, 26 643 nr. 187) benadrukt wel het belang van particuliere archieven als onderdeel van de "Archiefcollectie NL" maar gaat niet in op de 'ontgrenzing' tussen publiek en privaat en tussen organisaties.

databergen? Een klakkeloos de digitale wereld ingestuurd summier twitterbericht kan achteraf vanuit het oogpunt van verantwoording of cultureel erfgoed van wezenlijk belang blijken te zijn.

Door de digitalisering is heel veel informatie overal beschikbaar, maar tegelijkertijd wordt het onmogelijk om een document (terug) te vinden als je niet de goede zoekstrategie hebt. Zoekstrategieën zullen in de toekomst belangrijker worden naast ordenings- en selectieprincipes.³² De massale hoeveelheden beschikbare informatie zullen niet meer tot behapbare brokken terug kunnen worden gebracht. De uitdaging zal daarentegen worden dat ieder de voor hem of haar relevante informatie op een snelle manier kan vinden.

Het ontsluiten van informatie is vanouds het vak van de archivariissen. Nieuw is de context waarbinnen dat gebeurt. Zo zien we een steeds meer en meer divers aanbod van informatie (zie bijvoorbeeld de open data initiatieven van de overheid³³) én een groeiende en meer diverse vraag vanuit de samenleving naar die informatie.³⁴ De groei van het aantal databronnen maakt het selecteren en ontsluiten van relevante informatie steeds complexer. De archiefwereld is daarbij allang niet meer de monopolist. Geavanceerde zoekmachines op internet fungeren in toenemende mate als efficiënte ontsluiters van een zeer breed scala aan informatiebronnen. Het publieke belang van deze private zoekmachines zal alleen maar toenemen nu steeds meer data vanuit de overheid en de wetenschap openbaar toegankelijk zijn in het publieke domein. We zien bij zowel het beheer als het ontsluiten van deze enorme hoeveelheid data en databronnen kansen voor samenwerking tussen de publieke archiefwereld en de private internetwereld. Ontgrenzing kan hier in het publieke belang zijn.

Ook zien we mogelijkheden voor samenwerking tussen archiefwereld en de wereld van de toezichthouders. Toezichthouders beschikken over enorme hoeveelheden data over het functioneren en presteren van publieke organisaties die ook voor anderen relevant zouden kunnen zijn. Deskundigen uit de archiefwereld zouden de toezichthouders kunnen helpen met het beheren, verwerken en ontsluiten van de veelheid aan informatie. Toezichthouders en archivariissen zouden hiermee een belangrijke *hub*-functie kunnen vervullen: ze verzamelen niet alleen informatie vanuit hun eigen wettelijke taak, maar worden ook verdeelstation van informatie voor andere belanghebbenden en belangstellenden. Zo zou bijvoorbeeld de toezichthouder een rol kunnen krijgen bij het aanbieden van maatwerkzoeksystemen waarmee burgers, Kamerleden, wetenschappers,

³² Vgl. president van de Algemene Rekenkamer, Stuiveling, in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid* 179.

³³ <https://data.overheid.nl/>

³⁴ Zie ook: M. Berendse, *Het archief als open source. Over het recht op informatie, openbaarheid van bestuur en digitale toegankelijkheid*. Ketelaarlezing 2009 (Den Haag z.j.) 42-43; Kamerstukken II 2010-2011, 26 643, nr. 187: *Archiefvisie. Brief van de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK*.

accountants, of commerciële partijen informatie op maat kunnen uitvragen die zij ieder vanuit hun eigen rol nodig hebben.

Een ander scenario zou kunnen zijn dat er in de nabije toekomst veel meer met, in *data warehouses* beheerde, (*real time*) *data clouds* wordt gewerkt waarbij van burgers, organisaties en overheden tot in lengte der dagen grote hoeveelheden informatie online via internet (*'clouding'*) beschikbaar zijn. Diverse gebruikersgroepen zouden onder specifieke condities toegang tot onderdelen van die informatie kunnen krijgen. De algemene rijksarchivaris merkte in zijn Ketelaarlezing *Het archief als open source* op dat er nog weinig werk wordt gemaakt “van nieuwe ideeën op het gebied van *open government*, bijvoorbeeld om van ‘collectieve’ op ‘geïndividualiseerde transparantie’ over te gaan en een maatwerkrelatie tussen overheid en burger te realiseren.”³⁵

De ontgrenzing waar we in paragraaf 3 van spraken krijgt er dan dus nog een dimensie bij, namelijk die van de letterlijk en figuurlijk grenzenloze informatie waarvan onder bepaalde voorwaarden telkens brokjes beschikbaar worden gesteld aan specifieke doelgroepen.

Deze vorm van ontgrenzing zal niet leiden tot verminderd belang van de archivaris. Want net zo min als de veelheid aan andere *checks and balances* de toezichthouder overbodig maakt die met kennis van zaken het publiek belang bewaakt, maakt de veelheid aan informatie de archivaris overbodig die met kennis van zaken kan bijdragen aan het beheren en ontsluiten van deze informatie zodat ook in de toekomst de burger zijn weg daarin kan vinden.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B* (Den Haag 2008).

Algemene Rekenkamer, *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden* (Den Haag 2009).

Algemene Rekenkamer, *Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy* (Den Haag 2009).

Algemene Rekenkamer, *Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie* (Den Haag 2010).

Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van diensten 2008 (ARVODI).

³⁵ Idem 20.

Berendse, M., *Het archief als open source. Over het recht op informatie, openbaarheid van bestuur en digitale toegankelijkheid*, Ketelaarlezing 2009 (Den Haag z.j.).

Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990, Staatsblad 1991 20.

Bovens, M en Schillemans T., *Handboek publieke verantwoording* (Den Haag 2009).

BRAIN/KVAN, *Archiveren is vooruitzien. Visie van BRAIN en KVAN op de koers en de inrichting van het archiefwezen* (Z.p. 2009).

Bree, M.A. de, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor toezicht 2010*, nr. 3.

Dijk, M. van, *Vraaggericht archiveren. De rol van de documentaire informatievoorziening bij de gemeentelijke overheid*, Eindscriptie opleiding IDM Rotterdam (2007).

Erfgoedinspectie, *De andere overheidsorganen. Archiefwet en zelfstandige bestuursorganen* (Den Haag 2000).

Erfgoedinspectie, *Inspectierapport bestuurlijke verantwoordelijkheid onderzoeksgegevens*, Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 28 december 2009 (http://www.erfgoedinspectie.nl/uploads/publications/inspectierapport_bestuurlijke_verantwoordelijkheid.pdf).

Erfgoedinspectie, *Verslag van het toezicht in 2009* (Den Haag 2010) 35-36.

Erfgoedinspectie, Nieuwsbericht 11 augustus 2010: *Zeggenschap over informatie bij uitbestedingen* (<http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/nieuwsberichten/detail/zeggenschap-over-informatie-bij-uitbestedingen/1471>).

Erfgoedinspectie, Nieuwsbericht 18 november 2010: *Werken aan de nota Archiefvisie* (<http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/nieuwsberichten/detail/werken-aan-de-nota-archiefvisie/1478>).

GroenLinks, *Maak publieke informatie publiek!*, 21 mei 2010 (<http://groenlinks.nl/files/maak%20publieke%20informatie%20publiek.pdf>).

Helderman J-K. en Honingh M., *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren* (Den Haag 2009).

Kamerstukken II 1987-1988, 20 644 nrs. 1-2: Informatievoorziening openbare sector. Brief van de minister van BZK.

Kamerstukken II 2005-2006, 27 831 nr. 15 en bijlage: Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005.

Kamerstukken II 2008-2009, 29 362 nr. 156 en 162.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 14: Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD-CDA.

Kamerstukken II 2010-2011, 26 643, nr. 187: Archiefvisie. Brief van de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK.

Kamerstukken II 2012-2013, 33 410, nr. 15: Brief van de informateurs met het eindverslag van onze werkzaamheden aan met daarbij gevoegd het regeerakkoord van de fracties van VVD en PvdA.

Ketelaar, E. 'Tussen geheimhouding en openbaarheid: waar ligt de grens?', *Archievenblad* 114 nr. 10 (december 2010) 17-19.

Montfort, C.J. van, 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst', *Tijdschrift voor toezicht* 1 nr. 1 (2010) 6-20.

Montfort, C.J. van, en M. van Twist, 'Grensvervaging en legitimiteit. Over publiek-private constructies en verbonden verantwoordelijkheden', in: H.P.M. van Duivenboden e.a. (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (Den Haag, 2009) 49-67.

Nationaal Archief, *Wabo en Archiefwet. Advies inzake de 'archiefwwaardigheid' van de landelijke voorziening Omgevingsloket online* (Z.p. 2009).

<http://www.omgevingsvergunning.nl/UserFiles/Image/Advies%20Nationaal%20Archief%20over%20archiefwwaardigheid%20Omgevingsloket.pdf>.

Raad voor Cultuur en Raad voor het Openbaar Bestuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie* (Z.p. 2008).

Rekenkamer Utrecht, *Gaten in het geheugen, Een onderzoek naar het Utrechtse archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg* (Utrecht 2004).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid* (Den Haag/Amsterdam 2011).