

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

## NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

### **Betreft: Digitaal Archief Vlaanderen als centrale Dienstverlening**

Duurzaam archiveren en ontsluiten van overheidsinformatie van de Vlaamse overheid, het Vlaams Parlement en de lokale besturen.

#### **1. INHOUDELIJK**

De hoeveelheid digitale informatie neemt binnen de Vlaamse overheden in hoog tempo toe. Dat noodzaakt een kwalitatief, efficiënt en effectief informatiebeheer met als sluitstuk een performante digitale archivering.

Om de complexiteit van het beheren, bewaren en ontsluiten van overheidsinformatie zo veel mogelijk weg te nemen bij overheidsinstanties, wordt met voorliggende nota voorgesteld een gemeenschappelijke dienstverlening op te zetten voor het beheren, bewaren en ontsluiten van digitale overheidsinformatie onder de noemer *Digitaal Archief Vlaanderen*. Deze gemeenschappelijke dienstverlening wordt logischerwijze ingebed in Het Facilitair Bedrijf, aangezien artikel 2 van het oprichtingsbesluit van Het Facilitair Bedrijf aangeeft dat dit agentschap bevoegd is voor zowel de beleidsondersteuning als de beleidsuitvoering m.b.t. het openbare archiefwezen. Voor o.a. analoge informatie zet Het Facilitair Bedrijf al langere tijd in op een gemeenschappelijk archiefdepot met bijhorende dienstverlening in Vilvoorde. Het *Digitaal Archief Vlaanderen* vormt hiervan de logische digitale tegenhanger en past binnen de ambitie van de Vlaamse regering om voor gemeenschappelijke behoeften van overheidsinstanties, gemeenschappelijke diensten aan te bieden. Door een digitaal archief als gemeenschappelijke dienstverlening op te zetten, moet er slechts één maal geïnvesteerd worden en moet niet elke Vlaamse en lokale overheidsinstantie deze investering doen.

Indien niet wordt ingezet op digitale archivering kan de betrouwbaarheid, de bewijskracht en de leesbaarheid in het gedrang komen. Concreet betekent dit dat digitaal ondertekende informatie haar rechtsgeldigheid kan verliezen en dat informatieverlies kan optreden wat gevolgen heeft voor de goede werking van overheden in Vlaanderen, de transparantie naar burgers (openbaarheid) en de handhaving van de eigen rechten en plichten. Het opzetten van een gemeenschappelijke oplossing voor digitale archivering heeft naast bovenstaande kwalitatieve voordelen ook financiële voordelen. Er moet bijvoorbeeld slechts één keer geïnvesteerd worden in de benodigde hard- en software en de benodigde expertise. Deze voordelen zullen verder in de nota gedetailleerder worden toegelicht en uitgewerkt.

Met deze nota wordt de goedkeuring van de Vlaamse Regering gevraagd voor:

- 1) het opstarten van de gemeenschappelijke dienstverlening, Digitaal Archief Vlaanderen;
- 2) de openbare aanbesteding voor de benodigde infrastructuur (hard- en software) en technische ondersteuning.

Gelet op de totale kost over 9 jaar zal ook na de onderhandelingsprocedure de goedkeuring van de Vlaamse regering gevraagd worden voor de definitieve gunning zoals beschreven in de selectieleidraad in bijlage.

## 1.1 Kader en context

Op dit ogenblik is het openbaar archiefwezen in Vlaanderen geregeld via het Archiefdecreet van 9 juli 2010 en in uitvoering gebracht met de besluiten van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 en 2 oktober 2015. In artikel 5 §2 van het Archiefdecreet is het volgende opgenomen *“elke zorgdrager brengt en bewaart de onder hem berustende archiefdocumenten in goede, geordende en toegankelijke staat gedurende de volledige levenscyclus, van de creatie, verwerving of ontvangst tot aan de eventuele vernietiging.”* In het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot regeling van het archiefbeheer wordt dit in artikel 2 verder verduidelijkt. De decretale bepaling, verder verduidelijkt in het uitvoeringsbesluit geeft aan dat archiefdocumenten op een zodanige manier bewaard moeten worden zodat aangetoond kan worden dat ze na de creatie ongewijzigd gebleven zijn (integer en authentiek), zodat ze eenvoudig teruggevonden kunnen worden en dat ze ook na lange tijd nog leesbaar zijn. Het voorontwerp van bestuursdecreet bevat een gelijkaardige bepaling als het hogervermelde artikel 5 van het Archiefdecreet.<sup>1</sup> In tegenstelling tot het Archiefdecreet voorziet de decreetgever in het voorontwerp van bestuursdecreet ook de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om een depot aan te wijzen om, zowel digitale als analoge, bestuursdocumenten te beheren en te bewaren, in casu artikel III.84.

Naast het hogervermelde regelgevend kader voor het openbare archiefwezen bevat het voorontwerp van bestuursdecreet nog een aantal extra juridische redenen om in te zetten op een digitaal archief. Artikel II.23 maakt het mogelijk om bestuursdocumenten, die in principe op een analoge informatiedrager moeten opgemaakt worden, ook op een elektronische informatiedrager op te maken. Voorwaarde hiervoor is wel dat de bewaring van deze elektronische bestuursdocumenten conform de bepaling van artikel III.81 en volgende is.

Artikel III.24 voorziet de mogelijkheid tot substitutie. Dit betekent dat een elektronische kopie van een analoog bestuursdocument dezelfde rechtsgeldigheid zal krijgen als het analoge origineel. Om de integriteit, de authenticiteit en de betrouwbaarheid van deze elektronische kopieën te kunnen aantonen is er nood aan een specifieke omgeving die deze eigenschappen garandeert. Hiervoor is een digitaal archief, zoals verder verduidelijkt zal worden in punt 1.2 van deze nota, een uitermate geschikte oplossing.

Ook vanuit het Europese niveau zijn er impulsen die een professioneel en performant digitaal archief noodzaken. Met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is er een dwingend kader voor het archiveren van persoonsgegevens.<sup>2</sup> In artikel 89 wordt namelijk de mogelijkheid voorzien om persoonsgegevens langer dan nodig te verwerken indien dit nodig is voor archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden. Deze verwerking moet wel voldoen aan passende waarborgen die in overeenstemming zijn met de (in de verordening) vooropgestelde rechten en vrijheden van de betrokkene(n).

---

<sup>1</sup> Meer informatie over het (voorontwerp van) bestuursdecreet is te vinden op: <https://overheid.vlaanderen.be/bestuursdecreet>

<sup>2</sup> Met verwerking wordt ook het bewaren van persoonsgegevens bedoeld.

In de Beleidsnota Bestuurszaken (2014-2019) wordt aangehaald dat bekeken zal worden hoe het project Digitaal Archief Vlaanderen kan worden verdergezet. Dit voor alle overheden in Vlaanderen en de diensten van het Vlaams Parlement.<sup>3</sup> In de Beleidsbrief Bestuurszaken van 2015-2016 wordt aangegeven dat met het project Digitaal Archief Vlaanderen ernaar gestreefd wordt om een gemeenschappelijke dienstverlening voor digitale archivering uit te bouwen.<sup>4</sup>

Naast het juridisch kader, in casu het Archiefdecreet en het voorontwerp van bestuursdecreet, en de specifieke intenties met betrekking tot Digitaal Archief Vlaanderen in zowel de beleidsnota als diverse beleidsbrieven, streeft zowel het Regeerakkoord als de Beleidsnota Bestuurszaken ernaar om de dienstverlening van de Vlaamse overheid radicaal te digitaliseren tegen 2020. In het kader hiervan heeft de Vlaamse Regering 9 principes gedefinieerd en vertaald naar een aantal concrete speerpunten. Een van deze speerpunten is digitaal archiveren. Een Digitaal Archief Vlaanderen vormt dus een noodzakelijke bouwsteen binnen het programma "Vlaanderen radicaal digitaal" met als doel om de duurzame toegankelijkheid van Vlaamse overheidsinformatie te verzekeren.

Audit Vlaanderen voerde in 2017 een thema-audit uit binnen de Vlaamse overheid met betrekking tot informatiemanagement. Hierbij werd vastgesteld dat de maturiteit inzake informatiemanagement in bepaalde gevallen nog onvoldoende is. De opzet van een digitaal archief als centrale dienstverlening zal ervoor zorgen dat de maturiteit van het informatiemanagement binnen de Vlaamse overheid in positieve zin evolueert.<sup>5</sup> Doordat het digitaal archief bepaalde kwaliteitsvereisten zal stellen aan de informatie die een overheidsinstantie wil overdragen naar het digitaal archief, zal deze overheidsinstantie genoodzaakt worden om haar maturiteit op te krikken.

## 1.2 Digitaal Archief Vlaanderen: een digitaal archief als gemeenschappelijke dienstverlening

### 1.2.1 Wat is een digitaal archief?

Een digitaal archief beheert en bewaart digitale overheidsinformatie, die het volledige administratieve proces doorlopen heeft, op een manier waarbij zowel op korte als lange termijn de volgende elementen gewaarborgd zullen worden:

- **toegankelijkheid en raadpleegbaarheid;**  
door middel van het toekennen en uitlezen van metadata zorgt een digitaal archief ervoor dat alle informatie eenvoudig vindbaar en bijgevolg raadpleegbaar is.<sup>6</sup> De raadpleegbaarheid van informatie hangt natuurlijk sterk samen met de leesbaarheid.
- **leesbaarheid;**  
dit betekent dat een digitaal archief instaat voor het op korte en lange termijn leesbaar houden van informatie ongeacht het formaat van de informatie, en de opeenvolgende versies van software waarmee een document werd aangemaakt.

---

<sup>3</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-bestuurszaken> (pagina 28).

<sup>4</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1133857> (pagina 26).

<sup>5</sup> <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-informatiemanagement>

<sup>6</sup> Er bestaan verschillende soorten metadata. In de context van een digitaal archief zijn er 3 soorten metadata van belang: de beschrijvende metadata, de beheersmetadata en de technische metadata. Beschrijvende metadata geven inhoudelijk aan waarover het gaat (bv. titel, auteur), beheersmetadata geven aan hoe er met iets moet omgegaan worden (bv. bewaartermijn, informatieclassificatie, openbaarheidsregime), technische metadata beschrijven de technische eigenschappen (bv. bestandsformaat, extensie, mime type, algoritme).

- **integriteit en authenticiteit (en bijgevolg dus ook een zekere bewijswaarde);**  
door het waarborgen van zowel de integriteit als de authenticiteit van informatie zorgt een digitaal archief ervoor dat informatie ongewijzigd blijft in de tijd. Een digitaal archief focust vooral op de integriteit en authenticiteit van de inhoud en niet op die van vorm/formaat, aangezien deze mag en zelfs moet wijzigen om de leesbaarheid doorheen de tijd te kunnen garanderen.
- **veiligheid.**  
het waarborgen van veiligheid is noodzakelijk voor het borgen van de integriteit en authenticiteit van de informatie. Veiligheid gaat o.a. over het zorgen dat enkel de juiste mensen toegang krijgen tot de juiste informatie, dat er voldoende viruscontroles gebeuren, dat persoonsgegevens worden bewaard, beheerd en getoond conform de AVG en/of andere wet- en regelgeving.

De borging van deze elkaar versterkende elementen is de eigenlijke meerwaarde van een digitaal archief. Bijkomend zorgt een digitaal archief er echter ook voor dat:

- **informatie (tijdig) vernietigd kan worden;**  
Door de opvolging van de bewaartermijnen<sup>7</sup> en bestemmingen<sup>8</sup>, wordt duidelijk welke informatie al dan niet in aanmerking komt voor vernietiging.
- **rechtsgeldigheid gewaarborgd blijft;**  
Doordat een digitaal archief de authenticiteit, integriteit en veiligheid van informatie waarborgt, worden voldoende garanties geboden om de rechtsgeldigheid na verloop van tijd te kunnen blijven aantonen. Het digitaal archief zorgt er dus voor dat de nodige garanties aanwezig zijn om digitale overheidsinformatie als 'origineel' en bewijskrachtig te beschouwen. Dit is essentieel om de rechtsgeldigheid van bv. een digitale handtekening of een gesubstitueerd analogo document op lange termijn te kunnen garanderen.
- **de maturiteit op het vlak van archief- en informatiebeheer verhoogt;**  
Doordat een organisatie informatie gaat beschrijven met het oog op toegankelijkheid, zal ze zelf ook steeds een veel beter zicht krijgen op welke informatie er in huis is, wat er mee moet gebeuren, hoe ze ermee moet omgaan.
- **aan bepaalde regelgeving voldaan wordt;**  
Door informatie op te nemen in een digitaal archief dat zowel op een correcte functionele als technische wijze is opgezet, wordt voldaan aan het Archiefdecreet, het toekomstige bestuursdecreet en de AVG.
- **onderhoud van (oude) applicaties kan stopgezet worden;**  
Overheidsinstanties moeten niet langer investeren in het onderhoud van oude applicaties, vaak met bijhorende licentiekosten, wanneer de informatie uit de applicatie kan weggehaald worden om 'gearchiveerd' te worden en zonder die applicatie gelezen.

---

<sup>7</sup> De bewaartermijn is de aanduiding van het administratieve of juridische nut. De bewaartermijn zal steeds gevalideerd door de bevoegde selectiecommissie (de selectiecommissies zijn geregeld in artikel 11 en artikel III.88 van respectievelijk het Archiefdecreet van 9 juli 2010 en het voorontwerp van bestuursdecreet).

<sup>8</sup> De bestemming is de aanduiding van de mate waarin informatie een waarde heeft voor het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden. De bestemming zal steeds gevalideerd door de bevoegde selectiecommissie (de selectiecommissies zijn geregeld in artikel 11 en artikel III.88 van respectievelijk het Archiefdecreet van 9 juli 2010 en het voorontwerp van bestuursdecreet).

- **valorisatie van het Vlaamse overheidserfgoed.**

Door in te zetten op een publiekspitaal kan een geïnteresseerde burger 'historische' overheidsinformatie online raadplegen. Dit alles steeds met de regels voor de openbaarheid van bestuur in het achterhoofd. Denk bijvoorbeeld aan gescande landkaarten, gescande registers van burgerlijke stand ouder dan 1910, bouwvergunningen, subsidiedossiers.

## 1.2.2 Waarom als gemeenschappelijk dienstverlening?

Door een digitaal archief als een gemeenschappelijke dienstverlening, onder de naam Digitaal Archief Vlaanderen aan te bieden aan de overheden in Vlaanderen wil Het Facilitair Bedrijf deze overheidsinstanties ondersteunen op het vlak van digitaal archiefbeheer. De doelgroep van de gemeenschappelijke dienstverlening wordt omschreven in artikel 4 §1 van het *Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur*.<sup>9</sup>

Uit de resultaten van de I-monitor (2016) blijkt dat het aanpakken van digitale archivering bij lokale besturen een hoge prioriteit heeft.<sup>10</sup> Meerdere gemeenten hebben reeds hun voorkeur voor een gemeenschappelijk aanbod geuit, eerder dan elk apart een eigen oplossing uit te bouwen. Dit toont aan dat digitale archivering een interbestuurlijke problematiek is, aangezien ook Vlaamse overheidsentiteiten kampen met dezelfde vragen en behoeften.

Digitaal Archief Vlaanderen zal **alle aangeboden informatie opnemen, zodra deze het volledige administratieve proces heeft doorlopen**, en dus afgehandeld is. Voor deze informatie zal Digitaal Archief Vlaanderen daarna de operationele taken m.b.t. het archief- en informatiebeheer overnemen. Welke taken dit dan concreet zijn, wordt verder verduidelijkt in *1.2.3. De werking van Digitaal Archief Vlaanderen*. De bestuurlijke verantwoordelijkheid, zoals opgenomen in artikel 5 en artikel III.80 van respectievelijk het Archiefdecreet en het voorontwerp van bestuursdecreet, wordt evenwel uitdrukkelijk niet overgenomen.<sup>11</sup> Het Facilitair Bedrijf neemt niet de bestuurlijke verantwoordelijkheid over, maar wel de praktische uitvoering ervan. Daardoor zal ze de overheidsinstanties ontzorgen. Het aanbieden van een gemeenschappelijke dienstverlening met betrekking tot het beheren en bewaren van digitale overheidsinformatie zal omwille van het schaalvoordeel tot gevolg hebben dat dit zowel kostenefficiënt als kwaliteitsvol gebeurt.

- **Besparing van investeringskosten;**

Overheidsinstanties moeten zelf niet meer investeren in de noodzakelijke infrastructuur voor het beheren en bewaren van overheidsinformatie. De noodzakelijke infrastructuur voor het beheren en bewaren van overheidsinformatie op lange termijn wordt namelijk aangeboden door de centrale dienstverlener. Door dit gemeenschappelijk aan te bieden

---

<sup>9</sup> De dienstverlening van Digitaal Archief Vlaanderen wordt, gezien de intenties tot samenwerking die geuit zijn in artikel 6, Hoofdstuk 2, Afdeling 2 van het Protocol van 17 januari 2013 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over de samenwerking tussen hun diensten, ook opengesteld voor het Vlaams Parlement.

<sup>10</sup> Zie de I-monitor van januari 2016.: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/i-monitor>.

<sup>11</sup> De bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt in de memorie van toelichting van het Archiefdecreet als volgt omschreven: "*het geven van voldoende garanties op het vlak van infrastructuur, financiële middelen en personele middelen met het oog op een kwaliteitsvol archiefbeheer.*" In de memorie van toelichting van het voorontwerp van Bestuursdecreet wordt het omschreven als "*Binnen deze afdeling wordt de term 'bestuurlijke verantwoordelijkheid' gebruikt om het eigenaarschap over de bestuursdocumenten aan te duiden. Het uitoefenen van eigenaarschap impliceert dat een overheidsorganisatie voldoende garanties biedt op het vlak van infrastructuur, financiële en personele middelen om de bestuursdocumenten, waarvoor ze verantwoordelijk is, op een kwaliteitsvolle manier te beheren en te bewaren.*"

voor overheden in Vlaanderen vermijdt een overheidsinstantie een jaarlijkse kost van gemiddeld 100 000 euro per overheidsinstantie voor de applicatie en de opslag. Stel dat in 2019 bijvoorbeeld 20 entiteiten zelf investeren in een digitaal archief in plaats van gebruik te maken van de gemeenschappelijke dienstverlening, dan kost dit de overheid over 9 jaar, minstens 18 miljoen euro.

- **Betere volume prijzen voor opslag;**  
Doordat Het Facilitair Bedrijf grotere opslagvolumes zal afnemen dan één overheidsinstantie, kan een betere volume prijs onderhandeld worden.
- **Bundeling van expertise, drukt personeelskosten;**  
De bundeling van expertise inzake het digitaal beheer, bewaren en ontsluiten van overheidsinformatie bij Het Facilitair Bedrijf zorgt ervoor dat er minder nood zal zijn aan het aantrekken en ontwikkelen van deze specifieke expertise m.b.t. digitaal archiveren bij de overheidsinstanties zelf. Zonder gemeenschappelijke dienstverlening moet elke overheidsinstantie zelf de nodige expertise (0,5 – 1 VTE) aantrekken.
- **Tijdig vernietigen zorgt voor kostenbesparing;**  
Doordat informatie in een duidelijk afgebakende beheers- en bewaaromgeving is opgenomen zullen de bewaartermijn en de bestemming duidelijk gemonitord kunnen worden.<sup>12</sup> Deze monitoring zorgt ervoor dat er voortdurend zicht is op wanneer een bewaartermijn is verstreken en of de informatie in aanmerking komt voor vernietiging of permanente bewaring. De betrokken overheidsinstantie moet steeds goedkeuring geven voor de eigenlijke vernietiging. Door informatie tijdig te vernietigen, worden zowel opslag- als beheerskosten bespaard. Op termijn kan ook informatie die meerdere keren voorkomt gedetecteerd en vernietigd worden.
- **Faciliteren van maximaal (her)gebruik.**  
Doordat alle afgesloten overheidsinformatie beheerd en bewaard wordt door een gemeenschappelijke dienstverlener kan al deze overheidsinformatie maximaal (her)gebruikt worden in andere processen. Een vergunning die bijvoorbeeld door een overheidsinstantie verleend wordt, kan door een andere overheidsinstantie geraadpleegd worden zonder deze op te vragen bij de burger of onderneming. De toestemming wordt steeds gegeven door de overheidsinstantie die eigenaar is van de overheidsinformatie.

### 1.2.3 De werking van Digitaal Archief Vlaanderen

Om de hoger beschreven doelstelling van een digitaal archief te realiseren is het noodzakelijk dat Het Facilitair Bedrijf de nodige infrastructuur en ondersteuning aanbiedt voor de volgende taken:

- voorbereiden van informatie met het oog op de overdracht naar een digitaal archief;
- overdragen van informatie aan het digitaal archief;
- beheer van informatie in het digitaal archief;
- ontsluiten van de in het digitaal archief opgenomen informatie.

De aansturing van de dienstverlening geleverd door Digitaal Archief Vlaanderen zal ingebed worden in de reeds bestaande structuren voor de gemeenschappelijke dienstverlening van Het Facilitair Bedrijf. Dit aansturingsmodel zal verder uitgewerkt worden met het oog op de operationalisering van de dienstverlening.

---

<sup>12</sup> Een bewaartermijn en een bestemming kan op 2 manieren toegekend worden. De selectiecommissies, zoals bedoeld in artikel 11 van het Archiefdecreet, kunnen in een selectielijst een bewaartermijn of een bestemming toekennen aan een categorie van bestuursdocumenten of een overheidsinstantie kan zelf een voorstel doen voor een bewaartermijn en bestemming voor een bepaalde categorie van bestuursdocumenten. Dit voorstel wordt dan gevalideerd door de bevoegde selectiecommissie.

Deze taken zijn samengebracht in onderstaand waterlijndiagram. Naast een oplistijng van deze taken, geeft dit waterlijndiagram op een hoog niveau ook de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen enerzijds de klant/zorgdrager en Digitaal Archief Vlaanderen weer. Onder het waterlijndiagram worden de verschillende stappen verder toegelicht.

	STAP 1 VOORBEREIDEN	STAP 2 OVERDRAGEN	STAP 3 BEHEREN	STAP 4 ONTSLUITEN	ONDERSTEUNENDE TAKEN
Digitaal Archief Vlaanderen	Bouwen en testen connectoren		Uitvoeren vernietiging		
	Afstemmen Archiveringsprocessen	Viruscontrole	Beheren Veiligheid		Opvolgen, onderhouden en doorontwikkelen
	Mappen Data & Metadata	Technische identificatie formaten	Monitoren/beheren Opslag		Ondersteunen gebruikers (Functionele Helpdesk)
	Identificeren Metadata & connectoren	Kwaliteitscontrole metadata	Monitoren/opschorten bewaartermijnen		Advies Verlenen & expertise Delen
	Series toetsen aan kwaliteitscriteria	Acceptatie overdracht	Opvolgen van technische formaten en bewaken digitale duurzaamheid	Ter beschikking stellen informatie via diverse kanalen	Opleiden
Zorgdrager	Schonen en selecteren Informatie	(Periodiek) overmaken van Informatie	Opschorten bewaartermijnen	Raadplegen door geautoriseerde gebruiker	
	Vorbereiden Overdracht		Toelating geven tot vernietiging		
	Gebruikers Acceptatie Test connectoren en ontstluiting		Beslissen tot langere bewaring		
	Generale Repetitie DAV Dienstverlening				

## Stap 1. Voorbereiden

Overheidsinformatie die wordt opgenomen in het digitaal archief moet door de zorgdrager geïdentificeerd, beschreven en gestructureerd worden en dit vanaf het moment dat de informatie in het digitaal archief wordt opgenomen. Dit betekent dat alle informatie die (op termijn) overgedragen wordt aan het digitaal archief zowel duidelijke beschrijvende metadata als beheersmetadata bevatten.<sup>13</sup> Indien dit niet het geval is, zal het digitale archief onvermijdelijk een *black box* worden, waarbij niemand nog zicht zal hebben op de informatie die in het digitaal archief aanwezig is.

Het toekennen van deze metadata is een taak die voornamelijk moet gebeuren door de klant, aangezien de klant de enige partij is die grondig zicht heeft op de inhoud van de informatie en wat er concreet zal moeten gebeuren. In de praktijk zal dit vaak reeds op voorhand, tijdens het uitvoeren van het werkproces, gebeurd zijn.

<sup>13</sup> Voorbeelden van beschrijvende metadata zijn: de naam van het type overheidsinformatie (bv. een subsidie voor zonnepanelen), de dienstverlening/proces waaruit de overheidsinformatie is ontstaan, de aanduiding van de eigenaar van de overheidsinformatie. Voorbeelden van beheersmetadata zijn: de bewaartermijn, de aanduiding of iets al dan niet vernietigd mag worden, de dataclassificatie die toegepast moet worden, de mate waarin de informatie openbaar is.

Tijdens deze stap is de rol van Het Facilitair Bedrijf vooral ondersteunend en faciliterend. Het Facilitair Bedrijf zal hier, aanvullend op de reeds bestaande dienstverlening met betrekking tot het analoge archiefdepot en informatiebeheer, de volgende dienstverleningen aanbieden:

- adviesverlening en coaching;
- opleidingen over beschrijvende- en beheersmetadata;
- instrumenten die het metadateren vereenvoudigen (bv. aanbieden van metadatamodellen, sjablonen);
- toetsen aan de kwaliteitscriteria.

In deze fase is de tijdsinvestering/betrokkenheid van de klant het grootst, aangezien hier voornamelijk inhoudelijke kennis nodig is met betrekking tot de eigen werkprocessen van een klant.

## Stap 2. Overdragen

Deze fase heeft tot doel om de informatie samen met de bijhorende beschrijvende en beheersmetadata in het digitaal archief op te nemen.

De activiteiten en processen die in deze fase moeten uitgevoerd worden, zoals kwaliteitscontrole, viruscontrole, technische identificatie van de bestanden, zijn zowel voor de centrale dienstverlener als de klant relatief beperkt wat tijdsbesteding betreft. Het merendeel van deze acties zal namelijk automatisch kunnen gebeuren.

## Stap 3. Beheren

Eenmaal informatie is opgenomen in het digitaal archief, en de vereiste kwaliteitscriteria zijn nagekomen, is het de bedoeling dat die informatie op een efficiënte manier beheerd wordt. Onder beheer worden o.a. de volgende zaken begrepen:

- preservatie: zorgen dat de informatie leesbaar blijft op lange termijn, zelfs als de software waarmee de informatie in eerste instantie werd gecreëerd of geraadpleegd werd niet meer beschikbaar is;
- opslagbeheer: zorgen dat er gediversifieerd kan worden tussen de verschillende opslagmedia;
- garanderen van veiligheid: zorgen dat de informatie veilig wordt bewaard, dat rekening gehouden wordt met geldende regelgeving (AVG) en dat de juiste mensen toegang krijgen tot de juiste informatie;<sup>14</sup>
- monitoring van alle mogelijke aspecten die de integriteit, authenticiteit, toegankelijkheid of leesbaarheid in het gedrang kunnen brengen;
- vernietigen van informatie: niet alle informatie moet voor eeuwig bewaard worden. Na het einde van de bewaartermijn zal heel wat informatie vernietigd (meer dan 75%) kunnen worden.

Bovenstaande taken zullen, al dan niet na validatie door de klant, uitgevoerd worden door de centrale dienstverlener. De interactie met de klant beperkt zich in deze stap tot voortgangsrapportering.

## Stap 4. Ontsluiten

Om het digitaal archief te kunnen consulteren, is het nodig dat voor alle in het digitaal archief opgenomen informatie duidelijk is wie toegang tot welke informatie mag hebben (openbaar vs. vertrouwelijk/gevoelig). De toegang zal naargelang het type gebruiker (ambtenaar, burger, onderneming, klant) gediversifieerd worden. Dit zal bepaald worden door de in stap 1 toegekende metadata. Om de toegang in de praktijk te realiseren, zal het digitaal archief verschillende mogelijkheden ondersteunen:

---

<sup>14</sup> De klant beslist welke informatieclassificatie nagevolgd moet worden. Digitaal Archief Vlaanderen zal deze voorwaarden naleven.



- toegang via publiekspportalen;
- toegang via bedrijfsapplicaties (via webservices);
- toegang via specifieke portalen.

### Ondersteunende taken

Om de doelstellingen van het digitaal archief te waarborgen moeten er ook nog een aantal ondersteunende taken worden uitgevoerd door de centrale dienstverlener, namelijk:

- opleiding: klanten die instappen in de dienstverlening van Digitaal Archief Vlaanderen zullen nood hebben aan opleiding m.b.t. de gebruikte platformen en instrumenten;
- adviesverlening en expertisedeling: klanten zullen, vooral in de voorbereidingsfase, heel wat inhoudelijke vragen hebben over beschrijvende en beheersmetadata. De centrale dienstverlener zal naarmate er meer informatie overgedragen wordt ook steeds meer expertise verwerven op die domeinen. Om toekomstige overdrachten zo vlot mogelijk te laten verlopen is het essentieel dat deze expertise maximaal gedeeld wordt;
- opvolgen, onderhouden en doorontwikkelen van de (verschillende) platformen/systemen die nodig zijn om het digitaal archief uit te baten: contractbeheer, opvolgen storage, leveranciers opvolgen, nieuwe instrumenten opmaken, platformen inhoudelijk versterken ...

### 1.2.4 Aanpak, financieringsmodel en timing

#### Aanpak

Het Facilitair Bedrijf opteert er als centrale dienstverlener voor om de volgende zaken aan te schaffen via een SaaS-oplossing (*Software-as-a-service*):

- Een archief- en e-depotbeheerssysteem (software) dat modulair wordt opgezet, waarbij het essentieel is dat het inhoudelijk beheer, in casu de beschrijvende en beheersmetadata, en het fysieke/technische beheer van informatie volledig van elkaar gescheiden kan worden;
- Het opzetten van een module die is bedoeld om bepaalde metadata te beheren als masterdata;
- Hardware;
- Configuratie van de hard- en software;
- Training en opleiding (zowel functioneel als technisch) m.b.t. de oplossing;
- Voorzien van expertise voor de technische aansluitingen;
- Verdere innovatie en doorontwikkeling.<sup>15</sup>

Een SaaS-oplossing betekent dat de aanbieder een integraal aanbod, gaande van de software over de opslag tot de uitbating (*hosting*), levert aan de aanbestedende overheid. Deze SaaS-oplossing moet voldoen aan zowel de functionele, de technische, de veiligheids-<sup>16</sup> en de juridische vereisten<sup>17</sup> van de aanbestedende overheid.

In dit geval heeft een SaaS-oplossing verscheidene voordelen:

- Schaalbaarheid: door het feit dat er geen hard- en software aangekocht, maar gehuurd wordt, kan de servercapaciteit eenvoudig uitgebreid worden in functie van de reële behoeften;
- Beheer en onderhoud zijn ten laste van de leverancier, wat betekent dat deze profielen niet intern aangetrokken moeten worden;
- Financieel: de aankoop van software en bijhorende licentiekosten is een dure aangelegenheid, maar doordat de software gehuurd wordt, kunnen de kosten gespreid worden over de totale gebruiksduur.

<sup>15</sup> Voor meer informatie zie de selectieleidraad in bijlage met als titel Selectieleidraad.

<sup>16</sup> Wat de veiligheidsvereisten betreft moet betreffende de opslag van de informatie rekening gehouden worden met de voorwaarden van de informatieclassificatie die gehanteerd wordt door de Vlaamse overheid, de voorwaarden van de Belgische Privacycommissie en de Vlaamse Toezichtcommissie.

<sup>17</sup> Denk bijvoorbeeld aan de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

De SaaS-oplossing zal gezocht worden via een mededingingsprocedure met onderhandeling (MPMO). Deze plaatsingsprocedure laat toe om een onderhandelde overeenkomst te sluiten, wat van belang is in een SaaS-context om de financiële, juridische en veiligheidsbelangen van de Vlaamse overheid nauwgezet te kunnen behartigen. De selectieleidraad die hierbij gehanteerd wordt, is te vinden in bijlage.

Gelet op de complexiteit en uniciteit van het project, de duurtijd van de implementatie en de verwachte periode van het gebruik van het platform zal de aanbestedende overheid een verbintenis van 3 jaar aangaan, die 2 maal met 3 jaar kan worden verlengd. De eerste drie jaar laat toe om op basis van voldoende ervaring de gekozen toepassing periodiek te evalueren zonder voor een dergelijke innovatieve toepassing al automatisch een langdurig contract te moeten afsluiten. Dit brengt de mogelijke maximale duurtijd van de verbintenis op 9 jaar.

Onderstaande tabel geeft op basis van verschillende kostenposten een geraamde kostprijs, gebaseerd op de huidige marktprijzen, van de SaaS-oplossing weer. Alle onderstaande prijzen zijn inclusief BTW.

	Opzetkost	Exploitatiekost	Totale Opslagkost	Kost voor portaal & innovatie	Technische aansluitingskost	Totale Kost
2019	€ 826 000	€ 230 000	€ 12 346	€ 100 000	€ 96 800	€ 1 265 146
2020	€ -	€ 308 300	€ 81 077	€ 100 000	€ 193 600	€ 682 977
2021	€ -	€ 308 300	€ 189 180	€ 145 000	€ 193 600	€ 836 080
2022	€ -	€ 308 300	€ 292 959	€ 145 000	€ 193 600	€ 939 859
2023	€ -	€ 308 300	€ 443 438	€ 145 000	€ 193 600	€ 1 090 338
2024	€ -	€ 308 300	€ 574 891	€ 145 000	€ 193 600	€ 1 221 791
2025	€ -	€ 308 300	€ 704 961	€ 145 000	€ 193 600	€ 1 351 861
2026	€ -	€ 308 300	€ 859 937	€ 145 000	€ 193 600	€ 1 506 837
2027	€ -	€ 308 300	€ 1 039 820	€ 145 000	€ 193 600	€ 1 686 720
<b>Totaal</b>	<b>€ 826 000</b>	<b>€ 2 696 400</b>	<b>€ 4 198 610</b>	<b>€ 1 215 000</b>	<b>€ 1 645 600</b>	<b>€ 10 581 610</b>

De totale kostenraming van de SaaS-oplossing bedraagt, over een periode van 9 jaar, ca. 10,6 miljoen euro, incl. BTW.

Wat het personeel betreft wordt ervoor geopteerd om de inhoudelijke expertfuncties zoals de archivaris en de e-depotbeheerder niet zelf te werven, maar in te huren via vzw Vlaamse Vereniging voor ICT Personeel, afgekort Vlaanderen Connect, en gefinancierd met werkingsmiddelen van Het Facilitair Bedrijf. Vlaanderen Connect is financieel voordeliger dan profielen inhuren via de markt. Het gaat namelijk om inhoudelijke expertise, die moeilijk te vinden is, maar die essentieel is om van Digitaal Archief Vlaanderen een effectieve dienstverlening te kunnen maken. Daarnaast laat werven via Vlaanderen Connect toe om eenvoudig mee te groeien met het aantal klanten. Onderstaande tabel geeft het verwachte groeipad van het personeel aan met de bijhorende kost over 9 jaar. Dit groeipad volgt de stijging van het aantal klanten. Er zal enkel in verhouding tot het reëel aantal aangesloten entiteiten bijkomend personeel ingezet worden.

	Klanten	Archivaris	opleider	e-depotbeheerder	Totaal aantal VTE	Totale personeelskost (Vlaanderen Connect)
2019	15	1	0	1	2 €	177 100,00
2020	30	1	0,5	1	2,5 €	218 150,00
2021	60	2	1	1	4 €	341 300,00
2022	96	3	1	1	5 €	423 400,00
2023	139	4	1	1	6 €	505 500,00
2024	182	5	1	2	8 €	682 600,00
2025	226	5	1	2	8 €	682 600,00
2026	269	5	1	2	8 €	682 600,00
2027	312	5	1	2	8 €	682 600,00

## Financieringsmodel

Rekening houdende met het feit dat dit een optionele, niet verplicht af te nemen dienstverlening betreft, prefinanciert Het Facilitair Bedrijf bovenstaande kosten, zowel de VTE-kost als de SaaS-kost. Om gebruik te maken van DAV zullen klanten een vaste abonnementskost betalen<sup>18</sup>, aangevuld met een verbruiksvergoeding vanaf een bepaald volume en een vergoeding voor de technische aansluitingskost, behalve indien het een technische aansluiting betreft die generiek kan worden opgezet. Daarnaast zullen ook alle specifieke vragen die afwijken van het standaardaanbod, na de uitvoering van een haalbaarheidsstudie, gebeuren op kosten van de klant.

Over deze regeling zal met het Voorzitterscollege, dat ook ten aanzien van deze centrale dienstverlening zal optreden als aansturingscomité zoals omschreven in punt 4 van het door de Vlaamse Regering goedgekeurde referentiekader voor de gemeenschappelijke dienstencentra (VR 2015 1007 DOC. 0860-1), verder overlegd worden.

## Timing

Het implementeren en uitbouwen van de dienstverlening omtrent Digitaal Archief Vlaanderen zal volgende tijdslijn volgen:

- 1) In het tweede kwartaal van 2018 wordt de openbare aanbesteding opgestart;
- 2) In het derde en vierde kwartaal van 2018 wordt het concrete dienstverleningsaanbod voorbereid en opgezet. Dit omvat o.a. het expliciteren van het dienstenmodel, het expliciteren van het concrete kostenmodel ten behoeve van de klanten, het opzetten van de governance en het aantrekken van de nodige expertise. Met een aantal klanten wordt reeds alles in voorbereiding gebracht zodat ze kort na de in productie stelling kunnen afnemen van de gemeenschappelijke dienstverlening;
- 3) In het eerste kwartaal van 2019 wordt de aanbesteding van de SaaS-oplossing gegund;
- 4) In het tweede kwartaal van 2019 wordt de SaaS oplossing geïmplementeerd en de gemeenschappelijke dienstverlening opgestart. Vanaf dan wordt de gemeenschappelijke dienstverlening, Digitaal Archief Vlaanderen, uitgerold naar overheden in Vlaanderen.

## 2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Onderstaande tabel toont aan wat de te verwachten uitgaven (VTE en SaaS-oplossing) en de te verwachten inkomsten via zowel de abonnementskost als de doorgerekende volumekosten zullen zijn

<sup>18</sup> 1 klant wordt gelijkgesteld met 1 overheidsinstantie.

op basis van een hypothetische abonnementskost van 12.100 euro. Naast de inkomsten en uitgaven maakt onderstaande tabel ook duidelijk welk budget Het Facilitair Bedrijf, in deze simulatie, jaarlijks zou moeten voorzien om het Digitaal Archief Vlaanderen te prefinancieren. Dit wordt duidelijk door de kost voor de SaaS-oplossing en de VTE-kost samen te tellen. De kolom 'benodigde budget Het Facilitair Bedrijf' toont aan hoeveel Het Facilitair Bedrijf op het einde van het jaar zal uitgegeven of ontvangen hebben in het kader van Digitaal Archief Vlaanderen.

Jaar	# Klanten	Kost SaaS	Personeelskost Vlaanderen Connect	Totale Uitgaven incl. personeel	Inkomst Abonnement en	Extra opslag ten laste entiteiten	Totaal ontvangsten	Benodigde budget Het Facilitair Bedrijf
2019	15	€ 1 265 146	€ 177 100	€ 1 442 246	€ 181 500	€ -	€ 181 500	€ 1 260 746
2020	30	€ 682 977	€ 218 150	€ 901 127	€ 363 000	€ 42 977	€ 405 977	€ 495 150
2021	60	€ 836 080	€ 341 300	€ 1 177 380	€ 726 000	€ 112 980	€ 838 980	€ 338 400
2022	96	€ 939 859	€ 423 400	€ 1 363 259	€ 1 161 600	€ 171 039	€ 1 332 639	€ 30 620
2023	139	€ 1 090 338	€ 505 500	€ 1 595 838	€ 1 684 320	€ 266 654	€ 1 950 974	€ -355 136
2024	182	€ 1 221 791	€ 682 600	€ 1 904 391	€ 2 207 040	€ 343 243	€ 2 550 283	€ -645 892
2025	226	€ 1 351 861	€ 682 600	€ 2 034 461	€ 2 729 760	€ 418 449	€ 3 148 209	€ -1 113 748
2026	269	€ 1 506 837	€ 682 600	€ 2 189 437	€ 3 252 480	€ 518 561	€ 3 771 041	€ -1 581 604
2027	312	€ 1 686 720	€ 682 600	€ 2 369 320	€ 3 775 200	€ 643 580	€ 4 418 780	€ -2 049 460

Overheidsinstanties die meer opslagvolume verbruiken dan inbegrepen is in het abonnement, zullen op basis van bovenstaande hypothetisch voorbeeld jaarlijks gemiddeld 2000 euro, incl. BTW extra betalen.

Op basis van bovenstaande simulatie zou het abonnementsgeld vanaf 2023 volstaan om zowel de kosten van de SaaS-oplossing als de personeelskost van Digitaal Archief Vlaanderen te financieren. Eventuele overschotten zullen door Het Facilitair Bedrijf prioritair worden aangewend voor gemeenschappelijke dienstverlening aan de Vlaamse administraties en lokale besturen.

De inkomsten en uitgaven van Digitaal Archief Vlaanderen zullen aangerekend worden op de DAB ICT. Het benodigde budget wordt opgevangen binnen de referte kredieten van Het Facilitair Bedrijf.

Het advies van de Inspectie van financiën (in bijlage) werd verleend op 7 juni 2018. Het advies is gunstig onder voorwaarden:

- De beslissing omtrent het abonnementstarief wordt opnieuw aan de Vlaamse Regering voorgelegd samen met het gunningsdossier;
- Het aantal personeelsleden/inhuringen wordt conditioneel gemaakt van het aantal aansluitingen;
- Het benodigde budget wordt opgevangen binnen de referte kredieten van Het Facilitair Bedrijf.

Aan de eerste voorwaarde werd voldaan in het voorstel van beslissing. De tweede voorwaarde is geëxpliciteerd in de nota onder het punt 4. De derde voorwaarde is geëxpliciteerd onder punt 2, weerslag op de begroting.

Het akkoord van de minister van Begroting werd ontvangen op 3 juli 2018.

### 3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

De weerslag is beperkt tot de kost verbonden aan het gebruik van de dienstverlening van Digitaal Archief Vlaanderen.

Het aanbod van een gemeenschappelijke dienst voor hun archiveringsbehoeften vermijdt dat de lokale besturen hiervoor elk apart investeringen moeten doen en laat hen toe om de meest optimale opslag voor hun archiefdocumenten te kiezen.

#### **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

Dit voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand van de Vlaamse overheid. Dit voorstel zorgt voor een efficiëntiewinst, aangezien Digitaal Archief Vlaanderen als een gemeenschappelijke dienstverlening wordt opgezet. De nieuwe profielen die Het Facilitair Bedrijf nodig heeft voor het uitbaten van deze gemeenschappelijke dienstverlening zullen voorzien worden via de werkingsmiddelen. Dit is gemotiveerd onder *1.2.4 Aanpak, financieringsmodel en timing*. Er zal enkel in verhouding tot het reëel aantal aangesloten entiteiten bijkomend personeel ingezet worden.

#### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- a. haar goedkeuring te hechten aan de opstart van de centrale dienstverlening, Digitaal Archief Vlaanderen, binnen Het Facilitair Bedrijf, volgens de in deze nota beschreven aanpak, timing en financieringsmodel;
- b. haar goedkeuring te hechten aan de beslissing tot principiële gunning via een mededingingsprocedure met onderhandeling (MPMO) van de overheidsopdracht waarvan het voorwerp bestaat uit “een SaaS archief- e-depotbeheerssysteem voor de Vlaamse overheid” zoals beschreven in de selectieleidraad in bijlage;
- c. de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake informatie- en communicatietechnologie in de Vlaamse administratie te belasten met het nemen van de nodige uitvoeringsmaatregelen om een tijdige gunning van de opdracht te verzekeren.
- d. de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake informatie- en communicatietechnologie in de Vlaamse administratie te belasten de gunning van deze overheidsopdracht voor te leggen aan de Vlaamse Regering.
- e. de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake informatie- en communicatietechnologie in de Vlaamse administratie te belasten om, in functie van de kosten van de gegunde overheidsopdracht, na overleg met het Voorzitterscollege, het abonnementstarief voor te leggen aan de Vlaamse regering.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS

#### Bijlagen:

1. Selectieleidraad