

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de
 vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische
 kopieën
 Principiële goedkeuring**

Samenvatting

In Vlaanderen werken overheidsdiensten steeds meer digitaal. In het Bestuursdecreet werd met artikel II.25 een regeling voorzien om lokale besturen en de Vlaamse overheid toe te laten analoge bestuursdocumenten te vervangen door rechtsgeldige elektronische kopieën, de zogenaamde 'substitutie'. Om uitvoering te geven aan deze regeling, hecht de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van besluit dat de substitutie van analoge bestuursdocumenten regelt, zonder verlies van rechtsgeldigheid. Over dit voorontwerp wordt het advies ingewonnen van de Raad van State.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van besluit heeft betrekking op het beleidsveld Digitalisering.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 18 januari 2019 keurde de Vlaamse Regering het besluit tot regeling van de vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën definitief goed (VR 2019 1801 DOC.0043).

Op 6 april 2019 werd een verzoek tot vernietiging bij de Raad van State ingediend. Dit vernietigingsverzoek was opgebouwd aan de hand van zowel vormelijke/procedurele als inhoudelijke argumenten. Op 6 januari 2021 deed de Raad van State uitspraak in deze zaak met arrest nr. 249.405. Met dit arrest werd het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2019 tot regeling van de vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën vernietigd. De Raad van State verwerpt de inhoudelijke argumenten, maar volgt de verzoekende partij in de procedurele argumenten. De Raad van State oordeelde namelijk dat het besluit een verwerking van

persoonsgegevens regelt, wat betekent dat advies gevraagd had moeten worden aan de toezichtshoudende autoriteit, in casu de Vlaamse Toezichtcommissie.

Voorliggend voorontwerp van besluit wordt, zonder inhoudelijke wijzigingen van het oorspronkelijke besluit van 18 januari 2019, na advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, ter principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering met het oog op adviesinwinning bij de Raad van State.

Het voorontwerp van besluit werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2021/17 van 21 januari 2021.

Het voorontwerp van besluit werd aangepast aan het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens nr. 2021/12 van 2 maart 2021. Ten gevolge van dit advies zijn 2 wijzigingen doorgevoerd aan het besluit:

- 1) in het derde lid van artikel 1 is verduidelijkt dat de werkwijze ertoe moet leiden dat de rechten van de betrokkene ook na de vervanging overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming gegarandeerd blijven en dat de werkwijze wordt vastgelegd na advies van de functionaris voor gegevensbescherming;
- 2) in het eerste lid van artikel 3 is toegevoegd dat de bewaring van de elektronische kopie garanties biedt voor de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens.

In de toelichting bij de artikelen zijn een aantal verduidelijkingen toegevoegd als repliek op het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Overheidsinstanties in Vlaanderen werken steeds meer digitaal. Om dit proces verder te faciliteren, is in artikel II.25 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een regeling voorzien die toelaat dat overheidsinstanties die behoren tot de lokale besturen en de Vlaamse overheid, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, analoge bestuursdocumenten die ze opmaken of ontvangen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen, kunnen vervangen door rechtsgeldige elektronische kopieën (i.e. “substitutie”). Dit betekent dat de analoge bestuursdocumenten nadat ze vervangen zijn door elektronische kopieën, vernietigd kunnen worden. Voornoemd artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels voor die vervanging vaststelt.

Voorliggend ontwerp van besluit geeft uitvoering aan artikel II.25 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en maakt het aldus mogelijk om analoge bestuursdocumenten, die voortvloeien uit Vlaamse bevoegdheden, te digitaliseren (bv. door ze in te scannen) zonder verlies van rechtsgeldigheid.

Voorliggend ontwerp van besluit legt geen verplichting op om na de digitalisering van analoge bestuursdocumenten over te gaan tot vernietiging van deze analoge bestuursdocumenten. Overgaan tot effectieve vervanging, zoals bedoeld in artikel II.25 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, blijft steeds een weloverwogen keuze van de overheidsinstantie. Het is echter pas na het toepassen van een effectieve vervanging dat de elektronische kopie dezelfde rechtsgeldigheid heeft als het analoge origineel. Indien de vernietiging van het analoge document niet plaatsvindt, blijft het steeds het enige rechtsgeldige bestuursdocument.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit besluit heeft tot doel dat de vervanging van analoge documenten door elektronische kopieën (substitutie) resulteert in kwaliteitsvolle en waarheidsgetrouwe kopieën met dezelfde rechtsgeldigheid als de analoge originelen. Daarom voorziet voorliggend ontwerp van besluit in de verplichting om de werkwijze bij substitutie schriftelijk vast te leggen, zodoende kan worden aangetoond dat de vervanging op een weloverwogen manier is gebeurd. De werkwijze zelf is een autonome keuze van de overheidsinstanties, conform de eigen organisatiebeheersing van de overheidsinstantie en dit besluit.

Om administratieve lasten te beperken, volstaat een (beschrijving van de) werkwijze op het niveau van een categorie van bestuursdocumenten¹. De werkwijze kan ook van toepassing worden gemaakt op meerdere categorieën van bestuursdocumenten.

Ingevolge het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens is toegevoegd dat de werkwijze garanties moet bieden zodat de rechten van de betrokkenen ook na de vervanging gegarandeerd blijven (bv. a.d.h.v. organisatorische en technische maatregelen) en dat de werkwijze wordt vastgelegd na advies van de functionaris voor gegevensbescherming.

Artikel 2

In het eerste lid van artikel 2 van voorliggend ontwerp van besluit wordt de minimale inhoud van de werkwijze, waarvan sprake in artikel 1, vastgelegd. Dit zorgt voor consistentie tussen de werkwijzen die worden vastgelegd door verschillende overheidsinstanties. Daarnaast zorgt het vastleggen van een aantal onderdelen van de werkwijze ervoor dat elke instantie voor bepaalde elementen (bv. registratie van metagegevens) dezelfde kwaliteit behaalt.

In het tweede lid wordt de inhoud van het stappenplan, dat verplicht deel uitmaakt van de werkwijze, nader bepaald. Elke stap die beschreven is, heeft een doel. De registratie van de metagegevens (1^o) heeft bijvoorbeeld tot doel om ervoor te zorgen dat de juiste data (met het oog op beroepstermijnen), de scandatum of de dossiernam geregistreerd worden. Sommige van deze metagegevens zijn van belang voor beroepstermijnen, sommigen zijn dan weer eerder van belang met het oog op de vindbaarheid. De in 2^o beschreven kwaliteitscontrole kan door middel van een steekproefsgewijze en/of visuele controle uitgevoerd worden.

Er is pas sprake van echte vervanging als het analoge bestuursdocument vernietigd wordt. De in 3^o beschreven stap is vooral opgenomen om ervoor te zorgen dat een overheidsinstantie effectief eerst de eerder bepaalde stappen doorloopt, vooraleer over te gaan tot effectieve vernietiging. Als overgegaan wordt tot de effectieve vernietiging van het analoge bestuursdocument moeten voldoende maatregelen genomen worden om datalekken te voorkomen, zoals de Vlaamse toezichtcommissie in haar advies ook stelt (bv. een afgescheiden circuit). Deze maatregelen moeten in de werkwijze beschreven worden.

Om de overheidsinstanties te ondersteunen wordt een voorbeeldwerkwijze, in de vorm van een draaiboek, ter beschikking gesteld. Aangezien deze voorbeeldwerkwijze de basis vormt voor de verwerking van persoonsgegevens bij overheidsinstanties, zal de Vlaamse toezichtcommissie worden geraadpleegd. De instanties leggen de werkwijze en het stappenplan vast na advies van de betrokken functionaris voor gegevensbescherming.

¹ Een categorie van bestuursdocumenten, ook wel 'serie' of 'reeks' genoemd, moet gezien worden als een groepering van gelijksoortige bestuursdocumenten die gecreëerd en ontvangen worden door dezelfde overheidsinstantie binnen een bepaald proces. Voorbeelden van categorieën van bestuursdocumenten zijn subsidiedossiers voor leesbevordering, omgevingsvergunning, milieu-effectenrapportages, klachtendossiers.

Artikel 3

Deze bepaling heeft tot doel dat de elektronische kopie op een zodanige manier bewaard wordt dat de integriteit en de authenticiteit gewaarborgd worden. Er is geopteerd voor een formulering die het resultaat van het waarborgen van de integriteit en de authenticiteit beschrijft, zodat dit meetbaar en controleerbaar wordt voor de overheidsinstantie.

Ingevolge het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens is toegevoegd dat de bewaring van de elektronische kopie voldoende garanties moet bieden voor de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens.

Artikel 4

In sommige gevallen kan de analoge drager zelf zeer waardevolle en essentiële (context)informatie verschaffen over het bestuursdocument (bv. akten met daarbij een aantal zegels, oude registers ...). Deze uitzonderingen betreffen enkel de drager en niet de inhoud van het bestuursdocument. Daarom voorziet artikel 4 in een aantal uitzonderingen waardoor niet elk analogo bestuursdocument zomaar door een elektronische kopie kan vervangen worden. Dit belet echter niet de digitalisering van dit analoge bestuursdocument. Het kan na deze digitalisering echter niet worden vernietigd.

Aangezien artikel 4 bepaalt dat de analoge drager zelf in specifieke gevallen niet mag worden vernietigd, ook al wordt het document zelf gedigitaliseerd, is er geen sprake van vervanging. Vandaar dat in dit geval de selectieregels niet van toepassing zijn en niet kan worden ingegaan op de suggestie van de Vlaamse toezichtcommissie.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Door voorliggend ontwerp van besluit worden noch de uitgaven noch de ontvangsten beïnvloed. Dit ontwerp van besluit vraagt geen extra investeringen van de overheidsinstanties.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 25 januari 2021. Vermits over het ontwerpbesluit dat nadien het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2019 is geworden, reeds een gunstig advies werd verstrekt door de Inspectie van Financiën (ref. GDR/MDM/18/0357 d.d. 20/11/2018), is er geen bezwaar. Er is geen budgettaire weerslag zodat het begrotingsakkoord niet vereist is.

B. ESR-TOETS

Dit onderdeel is niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de gemeenten, de OCMW's, de intercommunales of de provincies voor wat betreft hun personeel, de werkingsuitgaven, de investeringen en schulden of de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Na principiële goedkeuring wordt over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State ingewonnen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën;
- 2° de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management,

Jan JAMBON