

Bijlage 11 – Verslag marktconsultatie

Levering, implementatie, beheer en onderhoud van een Record Management Applicatie (RMA)

Voor de Raad van State

Versie 1.0 – 16 oktober 2026

Raad
vanState

1. INLEIDING

De Raad van State heeft een schriftelijke marktconsultatie uitgevoerd ter voorbereiding op de Europese aanbesteding voor de vervanging van de huidige Record Management Applicatie (RMA). De marktconsultatie was bedoeld om de voorgenomen uitgangspunten en oplossingsrichting te toetsen aan de mogelijkheden en ontwikkelingen in de markt.

De marktconsultatie heeft reacties opgeleverd van meerdere marktpartijen met verschillende achtergronden, producten en oplossingsrichtingen. Dit verslag bevat een geanonimiseerde samenvatting van de belangrijkste bevindingen. De informatie is op hoofdlijnen weergegeven en bevat geen bedrijfsvertrouwelijke prijsinformatie of andere rechtstreeks tot individuele marktpartijen herleidbare informatie.

2. DOEL VAN DE MARKTCONSULTATIE

De Raad van State wilde met de marktconsultatie in het bijzonder inzicht verkrijgen in:

- de beschikbare oplossingsrichtingen voor een RMA in een hybride applicatielandschap;
- de mogelijkheden voor archivering vanuit onder meer Microsoft 365/SharePoint;
- de toepasbaarheid van records-in-place;
- datasoevereiniteit;
- de toepassing van AI;
- de ondersteuning van relevante wet- en regelgeving, normen en standaarden;
- privacy, informatiebeveiliging en relevante certificeringen;
- implementatie, migratie, beheer, licentiemodellen en kostenopbouw;
- mogelijk marktbeperkende, onduidelijke of niet-realistische uitgangspunten.

3. SCOPE EN POSITIONERING VAN DE RMA

De markt bevestigt dat de kernfunctionaliteit voor registratie, beheer, raadpleging, bewaring, vernietiging en overbrenging van archiefwaardige informatie beschikbaar is. De reacties laten echter verschillende visies zien op de positionering van de RMA.

Globaal zijn de volgende oplossingsrichtingen herkenbaar:

- een zelfstandige RMA waarin archiefwaardige informatie wordt opgenomen;
- een hybride inrichting waarbij informatie afhankelijk van de informatiestroom in de bron blijft of in de RMA wordt opgenomen;
- een regie- en metadatalaag die archiefbeheer over meerdere bronapplicaties uitvoert;
- een inrichting waarin recordsmanagement grotendeels binnen Microsoft 365 en SharePoint wordt uitgevoerd;
- een geïntegreerd platform waarin zaakgericht werken, documentmanagement en recordsmanagement zijn gecombineerd.

Er bestaat geen eenduidige marktstandaard voor de positionering van de RMA. Wel bestaat brede overeenstemming dat generieke procesondersteuning, taakmanagement, documentcreatie en samenwerking niet tot de kernscope van de RMA behoren. Deze functionaliteit kan in de bestaande werk- en bronapplicaties blijven.

Voor Woo-ondersteuning wordt in het algemeen een beperkte scope passend geacht: documentvoorbereiding, zoeken, verzamelen, anonimiseren of lakken en export voor openbaarmaking. De volledige behandeling van Woo-verzoeken, waaronder intake, termijnbewaking, juridische beoordeling en besluitvorming, wordt niet als kernfunctionaliteit van de RMA gezien.

4. RECORDS-IN-PLACE EN HYBRIDE ARCHIVERING

Records-in-place wordt door een substantieel deel van de markt ondersteund. De invulling verschilt echter sterk. Sommige oplossingsrichtingen gaan uit van informatie die volledig in SharePoint blijft, terwijl andere oplossingen adviseren om blijvend te bewaren, gevoelige of technisch moeilijk beheersbare informatie in de RMA op te nemen.

De meest terugkerende aanbeveling is om per informatiestroom te bepalen of informatie:

- in de bron wordt beheerd;
- in de RMA wordt opgenomen;
- hybride wordt beheerd.

Hoewel er dus mogelijkheden zijn, is de markt grotendeels terughoudend met de inzet hiervan.

Bij records-in-place is een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling nodig. In het bijzonder moet worden vastgesteld welk systeem leidend is voor metadata, recordstatus, bewaartermijnen, vernietigingsbesluiten, autorisaties en audittrail. Ook moet worden geborgd dat vernietiging in de bron aantoonbaar wordt uitgevoerd en dat conflicterende regels tussen systemen worden voorkomen.

5. DATASOEVEREINITEIT EN KETENAFHANKELIJKHEDEN

Datasoevereiniteit wordt door de markt breed als relevant onderwerp erkend. De aangeboden oplossingsrichtingen lopen uiteen van volledig Nederlandse of Europese voorzieningen tot oplossingen die gebruikmaken van internationale platformleveranciers met opslag en verwerking binnen de Europese Economische Ruimte.

Een terugkerende aanbeveling is om datasoevereiniteit niet uitsluitend te beoordelen op de fysieke opslaglocatie van gegevens. De volledige keten moet inzichtelijk worden gemaakt, waaronder:

- de locatie van data, metadata, logging en back-ups;
- de jurisdictie van leveranciers en onderaannemers;
- toegang tot gegevens door leveranciers en beheerders;
- eigenaarschap en beheer van encryptiesleutels;
- afhankelijkheden van platform-, software- en infrastructuurleveranciers;
- de verwerking van gegevens door AI-diensten;
- exporteerbaarheid, overdraagbaarheid en de uitvoerbaarheid van een exit.

De marktconsultatie laat zien dat dataresidentie, operationele controle en juridische zeggenschap afzonderlijke aspecten zijn. Deze aspecten kunnen daarom afzonderlijk in de aanbestedingsstukken worden uitgewerkt en beoordeeld.

6. KUNSTMATIGE INTELLIGENTIE

Vrijwel alle marktpartijen bieden AI-functionaliteit aan of hebben deze op de roadmap. De meest genoemde toepassingsgebieden zijn automatische metadatering, classificatie, semantisch zoeken, samenvatten en ondersteuning bij openbaarmaking.

De volwassenheid en beschikbaarheid verschillen per oplossing. Sommige functies zijn operationeel beschikbaar, terwijl andere nog configuratie, aanvullende licenties, externe tooling of verdere ontwikkeling vragen.

Een breed gedeeld uitgangspunt is dat AI geen autonome archiefbesluiten neemt. Menselijke controle blijft nodig bij onder meer classificatie, toekenning van bewaartermijnen, anonimisering en vernietiging. Daarnaast zijn transparantie over het gebruikte model, de verwerkingslocatie, de gebruikte gegevens, logging en het al dan niet trainen op klantgegevens relevante aandachtspunten.

7. INTEGRATIES EN KOPPELVLAKKEN

Integratie met Microsoft 365, SharePoint, Outlook en identity- en accessmanagement wordt breed ondersteund. Voor koppelingen met het zaakstelsel en het Nationaal Archief geven meerdere marktpartijen aan dat aanvullende configuratie of maatwerk nodig kan zijn.

De markt maakt gebruik van verschillende integratietechnieken, waaronder REST-API's, Microsoft Graph, webhooks, standaardconnectoren, bestandsuitwisseling en gebeurtenisgestuurde koppelingen. De mate waarin koppelingen als standaardproduct beschikbaar zijn of projectspecifiek moeten worden ontwikkeld, verschilt per oplossing.

Voor de aanbesteding is het daarom van belang om per koppeling inzicht te vragen in de status, beheerbaarheid, verantwoordelijkheidsverdeling en bewezen inzet in een productieomgeving.

8. WETGEVING, NORMEN EN STANDAARDEN

De markt onderschrijft breed het belang van de Archiefwet, DUTO en MDTO. Ook de ondersteuning van overbrenging naar het Nationaal Archief wordt algemeen als onderdeel van de RMA-opgave gezien.

Voor NEN-ISO 15489 en NEN-ISO 16175 verschilt de bewijsvorm. Sommige oplossingen beschikken over een specifieke certificering, terwijl andere de functionele uitgangspunten ondersteunen en dit via een normmapping, demonstratie of implementatietoets aantoonbaar maken. Voor MoReq2010 is formele certificering beperkt beschikbaar. TMLO wordt vooral relevant geacht voor de migratie van historische informatie; MDTO wordt als uitgangspunt voor de toekomstige inrichting gezien.

De reacties maken duidelijk dat onderscheid nodig is tussen ondersteuning van een norm, externe toetsing en formele certificering. De Raad van State kan per norm bepalen welke bewijsvorm proportioneel en noodzakelijk is.

9. PRIVACY EN INFORMATIEBEVEILIGING

Alle marktpartijen beschrijven maatregelen voor identity- en accessmanagement, encryptie, logging, auditing, kwetsbaarheidsbeheer, incidentmanagement en continuïteit. De mate van detail, de beschikbare certificeringen en de scope van assurance verschillen.

Bij de verdere uitwerking is het van belang onderscheid te maken tussen beveiliging van het product, de hostingomgeving en de dienstverlening. Relevante onderwerpen zijn onder meer:

- ISO 27001 en de scope van de certificering;
- toepassing van relevante BIO2-maatregelen;
- Single Sign-On, multifactorauthenticatie en fijnmazige autorisaties;

- encryptie tijdens transport en opslag en het beheer van sleutels;
- logging van gebruikers- en beheerdershandelingen en aansluiting op monitoring of SIEM;
- vulnerabilitymanagement, penetratietesten en opvolging van bevindingen;
- incident- en datalekprocedures;
- business continuity, disaster recovery, RPO, RTO en hersteltesten.

10. IMPLEMENTATIE EN MIGRATIE

De markt beschouwt de omvang van de huidige Corsa-omgeving als technisch beheersbaar, maar wijst op substantiële migratierisico's. De belangrijkste aandachtspunten zijn de kwaliteit en samenhang van metadata, dossier- en documentrelaties, bewaartermijnen, vernietigingsstatus, autorisaties, auditinformatie en de verscheidenheid aan bestandsformaten.

De meeste voorgestelde migratieaanpakken bestaan uit een nulmeting of bronanalyse, metadata-mapping, een proefmigratie, validatie, correctie, productiemigratie en overdracht naar beheer. De opgegeven doorlooptijden lopen uiteen en zijn afhankelijk van de gekozen oplossingsrichting, de kwaliteit van de brondata en de beschikbaarheid van inhoudelijke expertise bij de Raad van State.

Een proefmigratie met een representatieve dataset wordt als geschikte maatregel gezien om de migratieaanpak vooraf te toetsen. Daarbij kunnen onder meer aantallen, checksums, metadata, relaties, leesbaarheid, doorzoekbaarheid, bewaartermijnen en migratierapportages worden gevalideerd.

11. KOSTEN EN PRIJSMODELLEN

De ontvangen prijsmodellen verschillen sterk. Leveranciers hanteren onder meer prijzen per gebruiker, omgeving, opslagvolume, verwerkingscapaciteit, module, koppeling of dienstverleningsniveau. Niet alle indicaties omvatten dezelfde onderdelen.

Voor een onderling vergelijkbare aanbidding is een uniform prijsblad wenselijk. Daarin kunnen ten minste implementatie, migratie, koppelingen, opleiding, licenties, hosting, opslag, beheer, support, aanvullende modules, AI-functionaliteit, indexatie en exit afzonderlijk worden opgenomen. Een vergelijking op basis van totale kosten over de volledige contractduur geeft een vollediger beeld dan uitsluitend een vergelijking van licentieprijsen.

12. OVERIGE AANDACHTSPUNTEN UIT DE MARKT

De volgende aanbevelingen komen in meerdere reacties terug:

- formuleer eisen zoveel mogelijk functioneel en voorkom onnodige voorschriften voor technologie of architectuur;
- vraag om open, gedocumenteerde koppelvlakken en export in open formaten;
- neem een uitvoerbaar exitplan en dataportabiliteit op in de opdracht;
- maak onderscheid tussen een toezegging, een demonstratie, een externe toets en een certificaat;
- maak records-in-place toetsbaar met praktijkscenario's;
- voer een proefmigratie uit met vooraf vastgestelde validatiecriteria;
- overweeg een proefoverbrenging naar het Nationaal Archief als onderdeel van implementatie of acceptatie;
- houd rekening met de resterende ondersteuningstermijn van de huidige voorziening bij de planning van aanbesteding en implementatie.

13. CONCLUSIE

De marktconsultatie bevestigt dat meerdere realiseerbare oplossingsrichtingen beschikbaar zijn. De kernfunctionaliteit voor recordsmanagement, metadata, bewaring, vernietiging, zoeken, integratie en overbrenging is in de markt aanwezig.

De belangrijkste keuzes voor de aanbesteding liggen in de gewenste positionering van de RMA, de toepassing van records-in-place, de invulling van datasoevereiniteit, de bewijsvoering voor normen en beveiliging en de beheersing van de migratie uit Corsa. De resultaten van de marktconsultatie zijn gebruikt bij de verdere uitwerking van de aanbestedingsstrategie en de aanbestedingsstukken.