

DEFINITIEF

Internationale trends:
standaardisatie en interoperabiliteit;
vanuit het perspectief van het Forum
Standaardisatie

Eindrapport

project 1624

versie 1.0

datum 6 januari 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Timing is everything!	3
1.2 Het Forum Standaardisatie	4
1.3 Opdracht	4
1.4 Aansluiting bij de HEC "EU-monitor"	5
1.5 Indeling rapport	5
2 Onderzoek	7
2.1 Begrippen	7
2.2 Onderzoeksobject en de Interoperabiliteitsagenda	8
2.3 Onderzoeken van Europese ontwikkelingen	9
2.4 Scan van mondiale ontwikkelingen	10
2.5 Positionering Forum Standaardisatie	11
3 Bevindingen	12
3.1 Algemene bevindingen	12
3.1.1 Formele en informele standaardisatie	12
3.1.2 Standaardisatie: organisatielandschap in Nederland	13
3.2 Europese situatie en ontwikkelingen	14
3.2.1 Comitologie en standaardisatie organisaties	15
3.2.2 Interoperabiliteit en Europa	16
3.2.3 Verschillende invalshoeken: horizontaal, diagonaal en vertikaal	18
3.2.4 Nationale ontwikkelingen worden internationaal	19
3.2.5 Analyse Europese ontwikkelingen	19
3.3 Internationale standaardisatie	22
3.4 De positie van het Forum Standaardisatie	23
4 Aanbevelingen	25
4.1 Strategisch	25
4.2 Organisatie	26
4.3 Inhoudelijk	26
Bijlage A Groslijst	28

Bijlage B	Scan Internationale organisaties	29
Bijlage C	Nederlandse vertegenwoordiging in Europa	30
Bijlage D	Standaardisatieorganisaties in Europa	31
Bijlage E	Geïnterviewde personen	33
Bijlage F	Beknopte literatuurlijst	34

Samenvatting

Dit rapport, "Internationale trends: standaardisatie en interoperabiliteit; vanuit het perspectief van het Forum Standaardisatie", is de weerslag van het onderzoek dat in 2009 door Het Expertise Centrum is uitgevoerd in opdracht van het Forum Standaardisatie.

Het rapport beschrijft de Europese trends op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit en geeft de resultaten weer van een quick scan van ontwikkelingen bij mondiale standaardisatieorganisaties. Daarnaast is gekeken naar de invulling die het Forum Standaardisatie kan geven aan haar internationale rol zoals die in het instellingsbesluit is vastgelegd.

Vooral Europese ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit hebben een forse invloed op de vormgeving van de Nederlandse e-overheid. De Europese dimensie is daardoor ook van groeiend belang voor de uitvoering van de taken van het Forum Standaardisatie. Wat dat betreft is het goed dat het Forum dit nu oppakt.

Op mondiaal niveau zijn de gesignaleerde ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit, die direct raken aan de interoperabiliteitsagenda van het Forum, vooralsnog (zeer) beperkt.

De invulling van de internationale rol conform het instellingsbesluit is onderzocht door een aantal interviews met direct betrokken partijen. De inhoudelijke bevindingen van het Europese onderzoek en de internationale quick scan vormden hierbij de inhoudelijke basis van gesprek.

De belangrijkste bevindingen op een rij:

- ◆ Op het gebied van ICT spelen naast de formele standaardisatieorganisaties ook informele standaardisatieorganisaties een belangrijke rol. Voor wat betreft de gehanteerde processen groeien de organisaties langzaam naar elkaar toe. De Europese Commissie heeft in dit kader een witboek uitgebracht over de modernisering van standaardisatieprocessen.
- ◆ In Nederland zijn veel verschillende partijen actief op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit en zijn verantwoordelijkheden internationaal verdeeld over verschillende partijen, de afstemming op het gebied van e-overheid inbreng is belangrijk.
- ◆ Interoperabiliteit staat hoog op de Europese agenda. Er wordt op tal van manieren, met wisselende vrijblijvendheid, aan gewerkt. Via strategie en raamwerken (European Interoperability Framework en Strategie) maar ook middels concrete stimulering en ondersteuning zoals met de 'large scale pilots' onder het zevende onderzoeksprogramma. Op de gebieden van interoperabele: elektronische identiteiten, -documenten, -procurement en gezondheidszorg wordt op dit moment door lidstaten gewerkt aan oplossingen.
- ◆ In Europa zijn zowel de standaardisatieorganisaties, in het bijzonder CEN, als de regelgeving en comitologie van belang. CEN voor het vaststellen van standaarden en als Europese counterpart van ISO (mondiaal) en NEN (nationaal); en de regelgeving of

achterliggende comitologie, omdat hier het gebruik van standaarden Europees (kan) wordt afgesproken.

- ◆ Ontwikkelingen kunnen op tal van manieren opkomen. Nationale belangen brengen regelmatig ontwikkelingen naar boven op Europees of mondiaal vlak. Daarnaast zijn er in het Europese krachten spel verschillende dimensies te onderscheiden. Ontwikkelingen kunnen horizontaal (vanuit de e-overheid en alom geldend), vertikaal (in een beleidskolom) of diagonaal (vanuit een beleidskolom met brede uitstraling op het veld) opkomen.
- ◆ Een aantal mondiale standaardisatieorganisaties heeft eGovernment werkgroepen waar mogelijk relevante ontwikkelingen kunnen gaan spelen.
- ◆ Voor de invulling van de internationale rol van het Forum ligt er ruimte in de ondersteuning van horizontale ontwikkelingen op het gebied van interoperabiliteit, in proportie met de andere taken van het Forum. Individuele of formele standaardisatieprocessen liggen niet binnen de scope van het Forum.
- ◆ Het Forum heeft vooral meerwaarde in het signaleren van ontwikkelingen en deze beleggen bij de op dat gebied meest relevante partij.
- ◆ In het krachtenveld rondom standaardisatie en interoperabiliteit op internationaal niveau is het goed helderheid te scheppen over rollen en verwachtingen.

De volgende 10 aanbevelingen volgen uit de bevindingen en zijn hier in verkorte versie weergegeven:

1. Vervul in nauwe afstemming met beleidsverantwoordelijken BZK en EZ een ondersteunende rol in horizontale ontwikkelingen die de missie van het Forum standaardisatie direct raken en adviseer het College Standaardisatie hierover waar nodig;
2. Signaleer relevante ontwikkelingen voor de overheid waarbij er aandacht is voor de Nederlandse inbreng en de voortgang, informeer waar nodig het College Standaardisatie;
3. Waarschuw relevante partijen op het moment dat zich ontwikkelingen voordoen die relevant zijn en waar Nederland niet voldoende lijkt aangesloten, en vraag aandacht voor (overheids)brede communicatie;
4. Onderhoud het Internationale netwerk dat is gestart op 26 en 27 november in Amsterdam en gebruik het voor de verbetering van de activiteiten van het Forum Standaardisatie.
5. Houd de internationale activiteiten proportioneel en in relatie met de omvang van het bureau Forum Standaardisatie;
6. Maak bekend wat je wel en niet doet aan Internationale taken;
7. Het Forum Standaardisatie is vooralsnog een tijdelijke organisatie. Dit betekent dat structurele taken op termijn elders moeten worden belegd.
8. Creëer duidelijkheid over wie wat oppakt als het over internationale standaardisatie gaat;
9. Doe zelf alleen dat wat niet elders belegd is en in redelijke proportie met de andere werkzaamheden van het Forum. Informeer de meest logische partij wanneer zich ontwikkelingen voordoen buiten de scope van het Forum zelf en communiceer dit;
10. Laat andere Nederlandse partijen meeprofiteren van het Internationale Netwerk.

1 Inleiding

1.1 Timing is everything!

Het Forum Standaardisatie heeft in 2009 besloten steviger in te zetten op haar internationale taak. Dat getuigt van goede timing. Er is voldoende reden om het internationale speelveld serieus te nemen, juist nu!

Op Europees niveau is er steeds meer aandacht voor interoperabiliteit. De Europese Interne Markt moet worden geperfectioneerd om de Lissabon agenda te realiseren: Europa wereldwijd de sterkste economie, en het bevorderen van de sociale cohesie. Interoperabiliteit is daarin van groot belang en is de laatste jaren een speerpunt geworden dat verder reikt dan beleidsvoornemens; niet alleen in onderzoeksprojecten met universiteiten of projecten op beperkte schaal, maar nu ook in 'Large Scale Pilots' van lidstaten met oplossingen waar burgers en bedrijven daadwerkelijk 'in real life' gebruik van (gaan) maken. En de ambitie gaat verder, er wordt nu gesproken over zogenaamde Europese Large Scale *Actions*, gericht op het Europees opschalen van interoperabiliteitsoplossingen.

Daarnaast valt er te leren van andere landen en brengt Nederland ervaring in, in de Internationale discussies. Er wordt geluisterd naar Nederland en op een aantal gebieden zijn we zelfs invloedrijk, zoals bijvoorbeeld rondom het European Interoperability Framework v2.0 en CAMSS ("*Common Assessment Method for Standards and Specifications*"). Nederland wordt in Europa geprezen om de NORA en het Nederland Open in Verbinding (NOIV) beleid.

Nederland neemt ook dingen over. Net als Denemarken en andere lidstaten heeft Nederland niet één lijst met open standaarden waarvoor een "comply or explain" principe geldt, maar ook een lijst met aanbevolen standaarden. Ervaring van de collega's over de grens leert dat deze aanpak helpt om de interoperabiliteit, en daarmee het overheidsfunctioneren, te bevorderen.

Interoperabiliteit en standaardisatie is ver van alleen een technisch probleem. Het gaat om samenwerking en uitwisseling tussen organisaties, mensen, systemen; het gaat om dezelfde taal spreken. Nu dit steeds duidelijker wordt op Europees niveau en ook de Nederlandse politiek interesse toont, is het goed om te laten zien wat er speelt en wat Nederland, middels het Forum Standaardisatie, kan doen om een belangrijke rol te blijven vervullen en deze optimaal te gebruiken.

1.2 Het Forum Standaardisatie

Het kabinet streeft naar verbetering van overheidsdienstverlening en naar administratieve lastenverlichting. Daarom heeft het kabinet in 2006 besloten tot de instelling van het College en Forum Standaardisatie. Deze adviesorganen bevorderen de digitale samenwerking (interoperabiliteit) tussen bedrijven, burgers en overheden, met de nadruk op standaardisatie.¹ Het College en Forum worden ondersteund door een Bureau van ca vijf medewerkers.

Het College en Forum Standaardisatie zijn tijdelijk ingericht, het instellingsbesluit stelt de einddatum op april 2010. In 2009 heeft een evaluatie plaatsgevonden en is besloten tot verlenging van het mandaat van het College en Forum tot eind 2011.

Het instellingsbesluit geeft in artikel 3c aan het College en Forum een internationale taak, deze luidt: “de afstemming van het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen.”² Om hieraan invulling te geven heeft het Bureau Forum Standaardisatie (BFS) een Internationaal werkplan.

In 2009 is besloten de Internationale activiteiten meer structuur te geven. Het bureau Standaardisatie heeft daarbij gekozen aan te sluiten bij de EU-monitor die Het Expertise Centrum uitvoert voor de Manifestgroep en zich oriënteren op Internationale counterparts en de eigen positionering.

1.3 Opdracht

Om invulling te geven aan de internationale rol van het Forum Standaardisatie³ is de hier volgende opdracht verleend aan Het Expertise Centrum:

1. *Maak een rapport waaruit blijkt wat de relevante Europese (EU)-ontwikkelingen zijn op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit;*
2. *Breng de belangrijkste mondiale ontwikkelingen in kaart op basis van een quick scan van de activiteiten [een selectie] van mondiale standaardisatie-organisaties;*
3. *Activeer een internationaal netwerk dat kan ondersteunen in ‘early warning’ en het actualiseren van de opgedane kennis.*

Hierbij geldt dat:

- ◆ Ontwikkelingen vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd;
- ◆ ‘Relevant’ wordt gedefinieerd als ontwikkelingen die voor Nederland belangrijk zijn om te volgen op nationaal (overkoepelend) niveau en raken aan de prioriteiten die door het Forum Standaardisatie zijn gesteld;

1 <http://www.forumstandaardisatie.nl/over-college-en-forum/>

2 Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie, Staatscourant 7 april 2006, nr. 70, pag. 8

3 Waar “Forum” of “Forum Standaardisatie” is gebruikt, wordt geduid op de activiteiten van het Bureau, het Forum en het College Standaardisatie.

- ◆ Het activeren van een netwerk een activiteit is die in nauwe samenhang met het Bureau Forum Standaardisatie vorm krijgt.

Dit rapport beantwoordt onderdelen één en twee van de opdracht. Deel drie, het internationale netwerk, is op 26 en 27 november voor het eerst bijeengekomen in Amsterdam. Hiervan is separaat een verslag opgeleverd aan het Forum Standaardisatie.

Gaande de opdracht werd duidelijk dat het Forum Standaardisatie behoefte heeft aan een advies over de positionering van het Forum voor wat betreft de Internationale taak. Dit advies is meegenomen in dit rapport.

De opdracht is uitgevoerd door de heren Nathan Ducastel (projectverantwoordelijke), Evert-Jan Mulder en Jaap Romme en mevrouw Ingrid van Wifferen van Het Expertise Centrum. De opdracht is verleend door de heer Peter Waters en begeleidt door de heer Joris Gresnigt.

De opdracht is uitgevoerd in de periode mei tot en met december 2009.

1.4 Aansluiting bij de HEC “EU-monitor”

Het Expertise Centrum organiseert en faciliteert de “EU-monitor” een activiteit die erop is gericht Europese ontwikkelingen op het gebied van ICT, e-overheid en e-dienstverlening, die raken aan de activiteiten van de Nederlandse uitvoering (Manifestgroep) in kaart te brengen. Via GBO.Overheid, deelnemer aan de EU-monitor, is het Bureau Forum Standaardisatie betrokken geraakt bij het expertnetwerk van de EU-monitor.

De wens van het Forum Standaardisatie om inzicht te krijgen in internationale trends op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit sluit aan bij het onderzoek en de activiteiten die worden ondernomen in het kader van de EU-monitor. Uitgangspunt voor de uitvoering van de opdracht was dan ook de EU-monitor die ca. 72 Europese ontwikkelingen in kaart heeft gebracht.

Het onderzoek voor dit rapport maakt gebruik van de onderzoeksmethodiek en afbakening van de EU-monitor. Dit wordt bij de beschrijving van het onderzoek nader toegelicht. Ook in het proces is aansluiting gezocht bij de EU-monitor. In dit kader is een inhoudelijke uitwisseling over Internationale (Europese) ontwikkelingen tussen het college Standaardisatie en de Manifestgroep voorgesteld en heeft het Forum Standaardisatie de samenvatting en aanbevelingen van de EU-monitor ontvangen.

1.5 Indeling rapport

Dit rapport beschrijft Internationale trends op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit. Gezien de keuzes in aanpak is daarbij de meeste aandacht uitgegaan naar de Europese trends. Dit wordt weerspiegeld in de omvang van de analyse en daarmee de indeling van het rapport. Het rapport geeft de hoofdlijnen weer en is daarmee behapbaar, achterliggende informatie is in bijlagen opgenomen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- ◆ Het onderzoek, in hoofdstuk 2 wordt het analysekader en de onderzoeksmethodiek toegelicht;
- ◆ De bevindingen, in hoofdstuk 3 zijn de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven, puttend uit de trends die ontstaan na analyse van de groslijsten (zie bijlagen) en worden de bevindingen in verband gebracht met de rol van het Forum Standaardisatie en de Interoperabiliteitsagenda van het Forum Standaardisatie;
- ◆ Aanbevelingen, in hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen opgenomen voor het Forum standaardisatie om de internationale rol in de komende periode te vervullen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen strategische, tactische en operationele aanbevelingen.

In de bijlage zijn opgenomen:

- ◆ Groslijst van Europese ontwikkelingen;
- ◆ Scan van, een selectie van, Internationale standaardisatie organisaties;
- ◆ Nederlandse vertegenwoordiging in Europa (ICT/eOverheid);
- ◆ Formele Standaardisatieorganisaties in Europa;
- ◆ Lijst met geïnterviewde personen;
- ◆ Beknopte literatuurlijst.

2 Onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet en de referentiekader voor het onderzoek dat heeft plaatsgevonden. Het onderzoek valt uiteen in drie delen, de Europese ontwikkelingen, de Internationale scan en de toetsing van de positionering van het Forum Standaardisatie. Deze worden achtereenvolgens behandeld nadat de onderzoeksafbakening op standaarden en interoperabiliteit en de Interoperabiliteitsagenda van het Forum Standaardisatie zijn toegelicht.

2.1 Begrippen

In het onderzoek is duidelijk geworden dat er veel begrippen worden gebruikt die in elkaars verlengde liggen of overlappen, het gaat dan om begrippen als standaarden, standaardisatie, normalisatie, harmonisatie en interoperabiliteit.

Voor dit rapport voert het te ver om de nuances van deze begrippen, en de discussies die daarover worden gevoerd, te duiden. Wel is het goed om te beschrijven wat wordt verstaan onder standaardisatie en interoperabiliteit in de context van dit rapport.

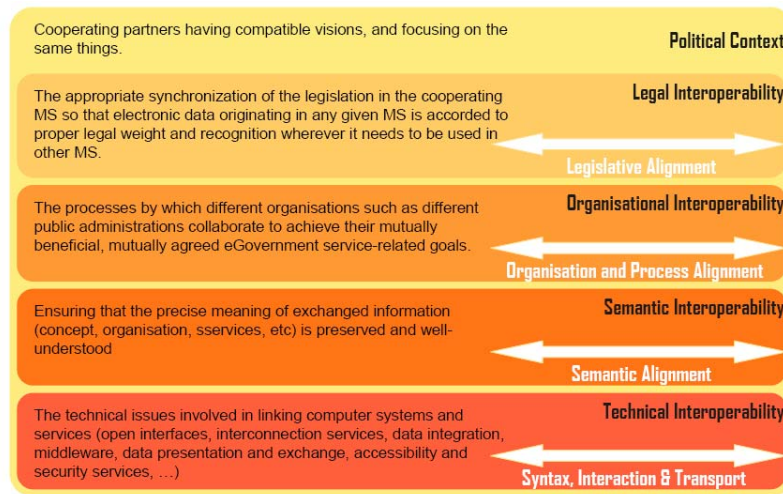
Interoperabiliteit gaat over de samenwerking tussen systemen, diensten en mensen⁴. De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) spreekt van: *“Bedrijfsprocessen en hun ondersteunende ICT systemen zijn interoperabel als ze digitaal data en kennis kunnen uitwisselen. Standaarden zijn afspraken over de vorm van de uitwisseling van gegevens.”*⁵

In het eerste Europese Interoperabiliteits raamwerk (EIF) v1.0 werd gesproken over technische, semantische en organisatorische interoperabiliteit. In het concept EIF v2.0 is dit uitgebreid⁶.

4 European Interoperability Framework, <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319>

5 NORA 2.0, Samenhang en samenwerking binnen de elektronische overheid, vóór en dóór architecten, 25 april 2007, p. 57.

6 Draft for public comments - as basis for European Interoperability Framework v2.0, 15/07/2008



2.2 Onderzoeksubject en de Interoperabiliteitsagenda

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in trends en ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit, het is niet de bedoeling om een compleet overzicht van alle individuele standaardisatie activiteiten op te leveren. Wanneer het onderzoek gereed is, heeft het Forum Standaardisatie zicht op de belangrijkste trends en ontwikkelingen en een advies over haar internationale rol en positie ten opzichte van deze ontwikkelingen.

Een van de uitgangspunten voor het vaststellen van deze trends is een zogenaamde groslijst van standaardisatieontwikkelingen. Voor deze groslijst is het onderzoeksubject de “standaard” en interoperabiliteit. Het gaat daarbij expliciet om de ontwikkelingen van nieuwe standaarden of de doorontwikkeling van bestaande standaarden met een belangrijk effect op de aandachtsgebieden van het Forum Standaardisatie.

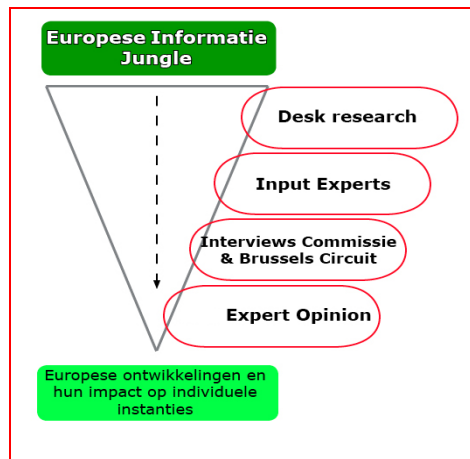
Inhoudelijk ligt de nadruk op het onderwerp interoperabiliteit in organisatorische en semantische zin, met als nadere invulling de prioriteiten zoals gesteld in de interoperabiliteitsagenda⁷:

- ◆ Open standaards
- ◆ Authenticatie en autorisatie
- ◆ Governance
- ◆ Dienstverleningsconcepten
- ◆ Financieringsarrangementen
- ◆ Omgaan met gegevens
- ◆ Stelselmatige semantiek

⁷ Interoperabiliteitsagenda, Ruimte voor richting, Forum Standaardisatie

2.3 Onderzoeken van Europese ontwikkelingen

HEC volgt, voor tien uitvoeringsorganisaties uit de Manifestgroep, de ontwikkelingen op het gebied van ICT, e-overheid en e-dienstverlening. Om in de Europese 'informatiejungle' de weg te vinden wordt een trechterende methodiek gebruikt die begint bij desk research en eindigt in een expert opinion. Hieronder is de methodiek schematisch weergegeven:



Deze aanpak leent zich ook voor het monitoren van Internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie. Voor het in kaart brengen van de Europese ontwikkelingen is uitgegaan van het feit dat ontwikkelingen op verschillende domeinen kunnen plaatsvinden. Naast de sectorale ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de standaardisatie en interoperabiliteit die gepaard gaat met de Dienstenrichtlijn, eJustice, INSPIRE etc. worden de Europese standaardisatieorganisaties onderzocht.

De volgende DG's van de Europese Commissie zijn onderzocht:

- ◆ Energie en vervoer
- ◆ Gezondheid en consumentenbescherming
- ◆ Milieu
- ◆ Onderwijs en cultuur
- ◆ Werkgelegenheid en sociale zaken
- ◆ Interne markt en diensten
- ◆ Justitie, vrijheid en veiligheid
- ◆ Informatiemaatschappij en media
- ◆ Informatica
- ◆ Douane
- ◆ Concurrentie
- ◆ Handel
- ◆ Ondernemingen en industrie

Voor dit onderzoek fungeert de groslijst van de EU-monitor als ingang, immers deze groslijst heeft de ICT, e-overheid en e-dienstverlening- ontwikkelingen in kaart gebracht. In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen opnieuw onder de loep genomen en is gezien welke standaardisatie activiteiten bij deze ontwikkelingen horen.

DG Informatiemaatschappij en media en Informatics hebben bijzondere aandacht gekregen omdat hier interoperabiliteit en standaardisatie op de agenda staan en dit in het bijzonder aansluit bij de agenda van het Forum Standaardisatie.

Dit heeft geleid tot een groslijst van Europese standaardisatieontwikkelingen die is opgenomen in de bijlage.

2.4 Scan van mondiale ontwikkelingen

Standaardisatie is bij uitstek een internationale aangelegenheid. Hoewel de nadruk voor dit onderzoek is gelegd op de Europese ontwikkelingen is er ook aandacht besteed aan een quick scan van Internationale ontwikkelingen in mondiale standaardisatieorganisaties.

Deze quick scan had tot doel in kaart te brengen welke organisaties voor het Forum de meest relevante ontwikkelingen beheren en in de toekomst gevolgd dienen te worden. De quick scan is uitgevoerd op basis van voorwerk⁸ dat reeds door het Forum Standaardisatie was uitgevoerd en heeft geleid tot een lijst van standaardisatieorganisaties die open dan wel proprietary standaarden uitbrengen.

Op basis van deze lijst is een selectie gemaakt van organisaties die nader zijn onderzocht. Voor deze organisaties is een quick scan gemaakt van standaardisatie ontwikkelingen die raken aan de interoperabiliteitsagenda van het Forum en het niveau van de individuele standaard ontstijgen.

De organisaties die zijn onderzocht zijn:

- ◆ W3C,
- ◆ ECMA International,
- ◆ IEEE,
- ◆ IETF,
- ◆ ISO,
- ◆ OASIS,
- ◆ OMG.
- ◆ UN CEFACT

In de gesprekken over de positionering van het Forum Standaardisatie zijn de relevante internationale organisaties en passant aan bod gekomen. Hieruit bleek op dit moment niet dat deze lijst verder dient te worden aangevuld.

⁸ leidraad beoordeling standaarden van internationale standaardisatieorganisaties, VKA BV 2008, <https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/default/files/FS/2008/0827/FS-20080827.04B2-Leidraad-beoordeling-standaarden.pdf>

2.5 Positionering Forum Standaardisatie

Dit deel van het onderzoek kent een andere aanpak en werkwijze. Op basis van bevindingen uit het onderzoeksdeel, constatering uit de EU-monitor, verkennende gesprekken die in de beginfase zijn gevoerd in het veld en een expert opinion, is een aanname gedaan over de mogelijke rol van het Forum Standaardisatie.

Deze aanname is getoetst en uitgewerkt in een reeks gesprekken met partner organisaties van het Forum op het gebied van de standaardisatie en de beleidsverantwoordelijke ministeries op het gebied van de e-overheid. De uitkomst hiervan wordt getoetst met het Forum Standaardisatie.

Partijen waarmee over de positionering is gesproken, zijn:

- ◆ ECP.nl (ECP-EPN)
- ◆ NEN
- ◆ Ministerie BZK – directie DRI
- ◆ Ministerie EZ – beleidsverantwoordelijke samen met DRI
- ◆ Oud medewerker Internationaal van het Forum

3 Bevindingen

Het onderzoek heeft geleid tot inzichten van verschillend niveau. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer vanuit het perspectief van het Forum Standaardisatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op een aantal algemene bevindingen, vervolgens wordt ingegaan op: Europa, Internationaal en positionering.

3.1 Algemene bevindingen

Een aantal indrukken die zijn opgedaan zijn van overkoepelende aard maar van belang voor de aanbevelingen.

3.1.1 Formele en informele standaardisatie

De wereld van de standaardisatie is de laatste jaren complexer geworden, vooral voor wat betreft ontwikkelingen op het ICT domein. De standaardisatieprocessen die door *formele* standaardisatieorganisaties werden doorlopen, waren veelal te traag om de ontwikkelingen in het ICT domein bij te houden. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan versnelde trajecten, een niche die in eerste instantie door *informele* standaardisatieorganisaties is opgevuld.

Informele standaardisatieorganisaties onderscheiden zich van de formele organisaties door een ander, sneller proces te volgen, de kern van dit proces is de *Request for comments*. Er zijn een aantal in het oog springende verschillen tussen formele en informele standaardisatieorganisaties:

- ◆ Informele organisaties reageren veelal op vragen uit de markt in plaats van zelf standaarden te initiëren;
- ◆ Standaarden van informele organisaties mogen conflicteren, er vindt geen conformiteittoets plaats, vervolgens zorgen marktmechanismen voor convergentie;
- ◆ Deelname aan informele organisaties staat vrij aan belanghebbende en geïnteresseerden, in Nederland is er momenteel geen coördinatiemechanisme dat deelname borgt of afstemt;
- ◆ De status van standaarden van formele organisaties is over het algemeen hoger dan die van informele organisaties, daarom komt het voor dat standaarden die door informele organisaties worden aangenomen vervolgens bij formele organisaties worden aangeboden.

In reactie op de opkomst, en het succes, van de informele standaardisatieorganisaties hebben formele organisaties gereageerd. CEN, een van de formele Europese standaardisatieorganisaties met de meeste relevantie voor het Forum Standaardisatie, heeft de vorm van de “workshops” geïntroduceerd die in feite werken langs de lijnen van de informele organisaties. In deze workshops komen veel onderwerpen aan de orde die voor het Forum en de Nederlandse e-overheid relevant zijn.

De relevante formele standaardisatieorganisaties zijn:

- ◆ ISO (IENC)
- ◆ UN CEFACT
- ◆ CEN (in mindere mate ETSI en CENELEC)
- ◆ NEN

Relevante informele organisaties zijn onder andere:

- ◆ W3C
- ◆ IEEE
- ◆ IETF
- ◆ OASIS
- ◆ OGC
- ◆ ECMA International
- ◆ OMG

Recent heeft de Europese Commissie een witboek uitgebracht “white paper - Modernising ICT Standardisation in the EU - The Way Forward⁹”. In dit witboek onderkent de Europese Commissie de problematiek die ontstaat en zoekt zij naar een weg voorwaarts, de lijn die wordt ingezet is er een van verdere flexibilisering van het systeem en een veranderende positie van de formele Europese Standaardisatie organisaties.

3.1.2 Standaardisatie: organisatielandschap in Nederland

In Nederland zijn een aantal organisaties actief op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit. Dit varieert van beleidsverantwoordelijke ministeries tot het bedrijfsleven. Ieder van deze organisaties is op het gebied van individuele standaarden actief in (inter)nationaal verband.

Een aantal organisaties in Nederland heeft een bredere verantwoordelijkheid en zijn min of meer natuurlijke sparringpartners van het Forum. Het gaat dan in het bijzonder om:

- ◆ NEN;
- ◆ ECP.nl (waaronder ECP-EPN);
- ◆ Renoir (NORA);
- ◆ NOIV (Open standaarden).

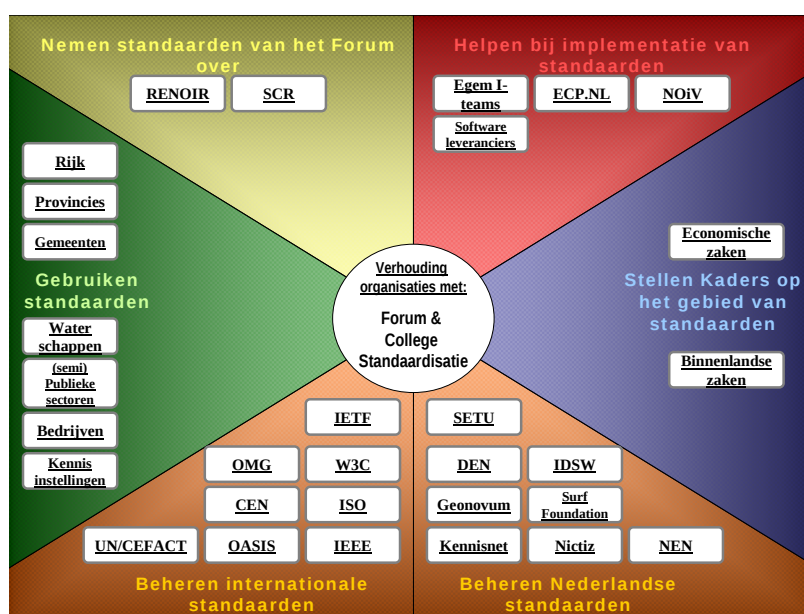
De ministeries van Economische Zaken (EZ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dragen een bijzondere verantwoordelijkheid waar het de e-overheid betreft. EZ is verantwoordelijk voor de e-overheid voor bedrijven en de rijksbrede ICT agenda. en BZK voor de e-overheid voor burgers. Het Ministerie van Economische Zaken heeft bovendien een (deels) opdrachtgeverrelatie met alle organisaties/projecten met uitzondering van Renoir.

EZ en BZK hebben de internationale portefeuille op het gebied van de e-overheid verdeeld.

9 Brussels, 3.7.2009, COM(2009) 324 final

EZ is verantwoordelijk voor ICT en BZK voor eGovernment. Omdat dit in Europa niet op dezelfde manier gescheiden is leidt dit ertoe dat in de begeleiding van het voormalige Europese DG informatiesamenleving en Media (verantwoordelijk voor ICT en e-overheid) en IDABC (wordt binnenkort ISA), EZ en BZK de posten hebben verdeeld. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de verschillende (werk)groepen en commissies, en welk departement daarin is vertegenwoordigd.

Het Forum Standaardisatie heeft een overzichtelijke omgevingsschets gemaakt waarbij partijen en rollen breed zijn benoemd¹⁰:



3.2 Europese situatie en ontwikkelingen

De Europese Unie heeft een belangrijke rol in het vaststellen van standaarden en creëert een aantal (ICT) infrastructuren voor het beter laten functioneren van de Europese Unie en haar interne markt. Het realiseren van de e-overheid, die ook over de landsgrenzen heen functioneert, is een lastige maar noodzakelijk opgave om de Europese Unie tot volle bloei te laten komen. Standaardisatie en vooral ook interoperabiliteit, zijn essentieel in het wegnemen van obstakels en het daarmee verder brengen van de Europese Unie.

Nu vrede en veiligheid binnen de Europese ruimte min of meer vanzelfsprekend zijn geworden, is de vervolmaking van de interne markt cruciaal. De interne markt gaat primair over het vrije vervoer van mensen, kapitaal, goederen en diensten en betekent in feite een harmonisatieslag, of te wel het borgen van interoperabiliteit, op tal van gebieden. Het e-

¹⁰ <http://www.forumstandaardisatie.nl/over-college-en-forum/belangrijke-organisaties/>

overheidsbeleid en de toepassing van ICT binnen de beleidsterreinen van de EU staat in dienst van het vervolmaken van de interne markt. Hierdoor kan de Europese Commissie op een aantal terreinen meer initiatief ontwikkelen dan men zou verwachten op het e-overheidsdossier dat in de subsidiariteit onder de lidstaten zelf valt.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de trends op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit in Europa. De groslijst van ontwikkelingen, deskresearch en interviews hebben hiervoor de input gegeven. In de groslijst van Europese ontwikkelingen, opgenomen in de bijlagen, is een overzicht gegeven van individuele ontwikkelingen.

3.2.1 Comitologie en standaardisatie organisaties

Europa werkt actief aan standaardisatie. In de comitologie, de werkgroepen rondom de implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen, wordt gewerkt aan standaardisatievraagstukken, specifiek op het terrein van de betreffende richtlijn waarvoor het comité (of de werkgroep) is opgericht. Vaak refereren deze aan bestaande standaarden of werken samen met de standaardisatieorganisaties. De comitologie kan standaarden verplicht stellen. Een voorbeeld hiervan is de comitologie rondom INSPIRE¹¹ die standaarden voorschrijft op het gebied van metadatering en gegevensuitwisseling (voor zover de processen en producten door INSPIRE worden geraakt). Ditzelfde geldt rondom intelligente transport systemen en elektronisch aanbesteden.

CENELEC, ETSI en CEN zijn de formele Europese standaardisatieorganisaties; zij maken geen deel uit van de Europese Commissie, maar werken nauw met haar samen. Deze organisaties zijn netwerken van experts uit overheid en bedrijfsleven. Volgens strikte procedures en formats werken zij aan het creëren van formele standaarden. CEN is van de drie formele organisaties de meest relevante voor het Forum Standaardisatie.

CEN staat voor het Europese Comité voor Standaardisatie en is als not-for-profit organisatie opgericht in 1961 door de nationale standaardisatie organen. CEN draagt bij aan de doelstellingen van de Europese Unie door middel van vrijwillige standaarden die zich richten zich op vrije handel, veiligheid van werknemers en consumenten, de interoperabiliteit van netwerken, milieubescherming, onderzoek en onderzoeksprogramma's en aanbestedingen.

Het is belangrijk op te merken dat CEN zelf geen strategische agenda heeft. CEN reageert op de vragen die 'het veld' stelt. Een van de belangrijke partijen is de Europese Commissie. De Commissie maakt regelmatig gebruik van *mandatering*. Dit betekent dat de Europese Commissie in een richtlijn opneemt dat het stellen van de standaard nodig voor de implementatie wordt overgelaten aan de "markt" en mandateert vervolgens CEN om de standaard ook daadwerkelijk tot stand te brengen, dit is bijvoorbeeld gebeurd op het gebied van elektronische tolheffing en medische informatica.

11 INSPIRE is een kaderrichtlijn die de uitwisseling en toegankelijkheid van geografische data Europees borgt. De implementatie is gestart en loopt tot 2015. In Nederland is het ministerie van VROM beleidsverantwoordelijk en ligt de coördinatie van de uitvoering bij Geonovum.

CEN werkt op veel gebieden zeer nauw samen met de wereldwijde counterpart ISO. Zoals eerder opgemerkt is de positie van de formele standaardisatieorganisaties aan het verschuiven. Het witboek "Modernising ICT Standardisation in the EU - The Way Forward" is hier het bewijs van.

3.2.2 Interoperabiliteit en Europa¹²

Europa werkt op verschillende manieren concreet aan de interoperabiliteit van de e-overheid. DG Informatiesamenleving en Media en IDABC (Interchange of Data between Administrations, Businesses and Citizens) van het DG Informatics spreekt de lidstaten erop aan en het agendeert het onderwerp. Tijdens de ministeriële e-overheid conferenties in 2005 (Manchester) en 2007 (Lissabon) is interoperabiliteit als speerpunt benoemd; de deelnemende ministers beloofden aan interoperabiliteit op tal van vlakken te werken. Resultaten hiervan zijn de strategie voor de Informatiesamenleving i2010, het daaruit voortvloeiende actieplan voor de e-overheid en het zevende onderzoeksprogramma op het gebied van ICT, het ICT Policy Support Programme. Interoperabiliteit staat hoog op de agenda, onder andere de volgende ontwikkelingen laten dat zien:

- ◆ Europa heeft het European Interoperability Framework (EIF) vastgesteld en werkt continu met de lidstaten aan de actualisering ervan. Het EIF is onderdeel van een breder construct van producten die allemaal interoperabiliteit tot doel hebben, te weten de Europese Interoperabiliteits Strategie (EIS), het EIF (v2.0¹³), European Interoperability Architectural Guidelines en EI Infrastructure Services (EIS). De Architectural Guidelines liggen momenteel stil hoewel de verwachting is dat de Europese 'Large Scale Pilots' (zie volgende bullet) dit een nieuwe impuls zal geven. De EIS zijn voorlopig nog niet aan de orde.

European Interoperability Framework

Het Europese Interoperabiliteitskader introduceert een pan-Europese dimensie voor de interoperabiliteit van e-overheidssystemen van de lidstaten voor het bieden van e-overheidsdiensten. Het kader vult de e-overheidskaders van de lidstaten aan met aanbevelingen en richtlijnen voor e-overheid ter bevordering van interactie tussen bestuursorganen, ondernemingen en burgers over Europese grenzen. Het voorziet in aanbevelingen voor inhoud van informatie, technisch beleid en specificaties voor interactie tussen overheidsinformatiesystemen van de EU. Het kader biedt voorts specifieke informatie voor de architectuur waarop de Europese dimensie gebaseerd is, namelijk TESTA, CIRCA en PKI. De steekwoorden van het programma zijn: toegankelijkheid (gebruik van algemeen geaccepteerde ontwerpprincipes tegen discriminatie), meertaligheid, zekerheid (risicobeoordeling voor betrouwbare informatie-uitwisseling door ontwerpers), privacy

¹² Vrij naar: "Europese interoperabiliteit: langzaam en zeker?!", N. Ducastel, in Eerlijk zullen we alles delen – verkenningen naar interoperabiliteit, Zwienink en Wisse, Forum Standaardisatie(2008)

¹³ EIF v2.0 is in ontwikkeling. De ontwikkeling gaat niet zonder slag of stoot, het proces heeft flinke vertraging opgelopen en momenteel is er forse discussie ontstaan of de Europese Commissie nog wel de lijn van open standaarden vasthoudt. Nederland zet hier stevig op in, in lijn met het Nederland Open in Verbinding beleidsstandpunt en programma dat EZ vorig jaar lanceerde.

(conform Europese richtlijnen), subsidiariteit, open standaarden en gebruik van multilaterale oplossingen. Het EIF is niet verplicht en wordt continue doorontwikkeld. De stand van eind 2009 luidt dat EIF 2.0 in de maak is, dat wel een meer verplichtend karakter heeft, maar dat er nog flinke discussie woedt over de precieze formulering van het EIF. Sommige lidstaten en partijen zijn bang dat de laatste versie teveel ruimte biedt aan proprietary oplossingen en de lijn van open standaards loslaat.

- ◆ Relatief nieuwe ontwikkelingen op het gebied van interoperabiliteit zijn:
 - Het “*Semantic Interoperability Centre Europe*” (www.semic.eu) stimuleert interoperabiliteit, in het bijzonder op het gebied van semantiek: “[*Semic.eu is*] a catalyst for the preservation of meaning in eGovernment data exchange¹⁴” Het doet dit door het delen van gereedschappen om semantische interoperabiliteit mogelijk te maken en de kwaliteit te bewaken, veelal via harmonisatie, niet standaardisatie. Semic.eu werkt op basis van vrijwillige samenwerking, openheid en transparantie en is in het leven geroepen door IDABC.
 - CAMSS – “*Common Assessment Method for Standards and Specifications*” is ook een activiteit die wordt ondersteund door IDABC. CAMSS zet zich in voor het initiëren, ondersteunen en coördineren van de samenwerking tussen lidstaten (op vrijwillige basis) om te komen tot een gezamenlijke toetsingskader voor standaarden en specificaties.
- ◆ Europa heeft via haar zevende kaderprogramma, het onderzoeksprogramma van de Europese Commissie met daaronder het ICT Policy Support Programme¹⁵ met als één van de twee overkoepelende thema's interoperabiliteit, een viertal Large Scale Pilots gefinancierd. Deze pilots zijn bedoeld om interoperabiliteit tussen nationale oplossingen te ontwikkelen en ‘in real life’ te testen voor minimaal één jaar. Het gaat om pilots op gebieden waarvan Europa vindt dat ze cruciaal zijn voor de ontwikkeling en het succes van de e-overheid, te weten elektronische identificatie, e-gezondheidszorg (eHealth), elektronisch aanbesteden en elektronische documenten.

Een andere weg waarlangs de Europese Commissie werkt aan interoperabiliteit is via verordeningen en richtlijnen met vergaande consequenties voor de inrichting van de e-overheid. Hoewel deze ontwikkelingen de e-overheid in belangrijke mate raken, zijn ze niet noodzakelijkerwijs afkomstig van DG Informatiemaatschappij en Media, maar kunnen ze ook van andere beleids-DG's komen. Ter illustratie een voorbeeld:

- ◆ De richtlijn INSPIRE mikt op de harmonisatie van gegevens in het geo-domein. Het oorspronkelijke idee hierbij is dat geografische gegevens moeten kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld wanneer een gifvolk over Europa trekt. Daarom is INSPIRE afkomstig van DG Milieu, maar heeft de richtlijn gevolgen voor de manier waarop in Nederland de e-overheid vorm krijgt, in dit geval op het gebied van basisregistraties en standaarden. Voor Nederland zijn het ministerie van VROM, het Kadaster en Geonovum hierin vertegenwoordigd in de INSPIRE-werkgroepen voor nadere invulling en

¹⁴ http://www.semic.eu/semic/view/snnav/About_SEMIC/What-is-SEMIC-EU.xhtml?cid=312941
¹⁵ Het ICT PSP heeft een budget van 730 miljoen Euro voor de periode 2007 – 2013

afstemming.

IDABC wordt ISA

Vanaf 1 januari 2010 zal IDABC ophouden te bestaan en worden vervangen door ISA. ISA zal zich meer opstellen als sparringpartner van de overheden en zich tevens richten op het adviseren en toetsen op de ICT consequenties van nieuwe Europese regelgeving.

“The objective of the ISA programme is to support cooperation between European public administrations by facilitating the efficient and effective electronic cross-border and cross sectoral interaction between such administrations, including bodies performing public functions on their behalf, enabling the delivery of electronic public services supporting the implementation of Community policies and activities.”¹⁶

3.2.3 Verschillende invalshoeken: horizontaal, diagonaal en vertikaal

Het voorgaande maakt direct duidelijk dat standaardisatie zich op verschillende niveaus afspeelt. Bij het monitoren van Europese standaardisatie en interoperabiliteitontwikkelingen, is het van belang een drietal perspectieven te onderscheiden:

- ◆ *Europees e-overheid beleid* – Het DG Informatiesamenleving en media en DG Informatics zijn zeer actief in de bevordering van de e-overheid in de lidstaten en de Unie. Op het gebied van standaardisatie is ook CEN, en in mindere mate ETSI en CENELEC, een speler van belang. Hierbij wordt aandacht besteed aan tal van onderwerpen variërend van elektronische handtekeningen en authenticatie, EIF, open source software en open standards (o.a. Semic.eu), RFID en infrastructuren zoals TESTA (Trans European Services for Telematics between Administrations) en de opvolger sTESTA, een verder beveiligde versie. Deze ontwikkelingen zijn vaak bekend en zichtbaar omdat ze daar ontstaan waar men ze verwacht.
- ◆ *Europees sectoraal beleid* – Veel Europees beleid heeft “e-componenten” die gebruik maken van/of leiden tot standaarden en bepalen daarmee mede de e-overheid in de brede zin van het woord. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van een e-customs systeem, het Visa information system en het Schengen information system. Deze ontwikkelingen bewerkstelligen interoperabiliteit en standaardisatie in de betreffende sector.
- ◆ *Sectoraal beleid met een bredere uitstraling* – Europa heeft recent een aantal richtlijnen aangenomen die sectoraal van aard lijken maar een veel bredere uitstraling blijken te hebben. Een uitstraling die ook de Nederlandse e-overhed raakt. Bekende voorbeelden hiervan zijn de effecten van het één-loket van de dienstenrichtlijn en de gevensuitwisseling en metadatering vanuit INSPIRE.

¹⁶ Presentatie Francisco Garcia Moran, Director General Informatics EC, EIS info day, 1 december 2009, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=32451>

3.2.4 Nationale ontwikkelingen worden internationaal

Standaardisatie initiatieven op Europees niveau kennen veelal hun oorsprong op Nationaal niveau, in sommige gevallen van groepen landen. Voorbeelden hiervan zijn de Nordic countries die een de facto standaard proberen te realiseren op het gebied van eProcurement en eInvoicing, en de Belgische en Oostenrijkse (en tegenwoordig Franse) initiatieven op het gebied van eID kaarten.

In de Large Scale Pilots zie je dit soort bewegingen ook terug. Het is geen toeval dat de Nordic countries sterk vertegenwoordigd zijn in de Pilot op het gebied van elektronisch aanbesteden, zij dienen daarmee ook het belang om hun subset van de UBL standaard te promoten.

Een andere variant op dit thema is de uitwisseling van informatie die lidstaten zelf initiëren en/of organiseren zonder Europese juridische aanleiding of impuls. Het gaat hierbij vaak om uitvoeringsorganisaties die dit initiatief nemen om praktische problemen op te lossen die van direct belang zijn voor de primaire bedrijfsvoering. Een goed voorbeeld hiervan is de uitwisseling tussen RDW's in Europa (en daarbuiten) via het Eucaris systeem dat hen in staat stelt kenteken en rijbewijsgegevens uit te wisselen.

Andere voorbeelden zijn er op het gebied van kadastrale gegevens en handelsregisters. Deze zijn ontstaan uit of ondersteund door onderzoeksprogramma's van de Europese Commissie maar hebben relevantie voor de gebruikers. En krijgen nu wellicht een formele status als Europees netwerk, in het kader van het e-justice programma.

3.2.5 Analyse Europese ontwikkelingen

3.2.5.1 Algemeen

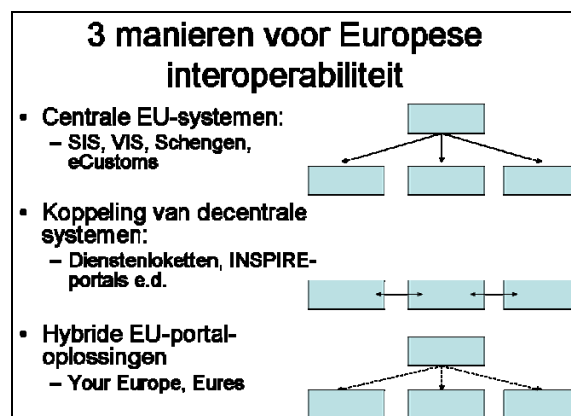
In algemene zin lijkt het erop dat Europa zelf terrein verliest aan mondiale organisaties. Hiervoor zijn twee concrete aanwijzingen, de verregaande samenwerking tussen ISO en CEN en het witboek van de Europese Commissie waarin deze problematiek wordt voorgelegd. Dit houdt overigens nauw verband met de problematiek rondom formele en informele standaardisatieorganisaties. De Europese Commissie geeft tegenwicht door nauw samen te werken met CEN via het instrument van mandateringen en CEN door het instellen van workshops, die leiden tot CWA's (CEN Workshop Agreements) en sneller tot besluiten kunnen komen.

Interoperabiliteit staat hoog op de Europese eGovernment agenda. Het is daarbij opvallend dat de Europese Commissie steeds vaker gebruik lijkt te maken van juridisch houvast in sectorale wetgeving (Dienstenrichtlijn, aanbestedingsrichtlijn) om ontwikkelingen op het gebied van de interoperable e-overheid te versnellen. Daarnaast maakt de Europese Commissie gebruik van haar onderzoeksbudgetten om richting te geven.

3.2.5.2 Interoperabiliteit: 3 vormen van Europese interoperabiliteit

Interoperabiliteit in Europa lijkt op drie manieren concreet vorm te krijgen. Het gaat hierbij om de manier waarop wordt geborgd dat een bepaalde uitwisseling van informatie mogelijk is nadat is vastgesteld dat deze wenselijk is. Grofweg zijn drie manieren van het borgen van interoperabiliteit in Europa gevonden:

- ◆ **Centrale aanpak** – deze kenmerkt zich door een ‘centraal’ Europees systeem dat bestaande systemen vervangt omdat deze zijn ingehaald door Europese regelgeving:
 - Standaards en functionaliteit op EU-niveau;
 - De lidstaten moeten aansluiten en/of overnemen;
 - Voorbeelden zijn: Schengen informatiesysteem (SIS II), Visa Informatiesysteem, Eurodac en eCustoms
- ◆ **Decentrale aanpak** – waarbij nationale organisaties zelf, al dan niet geholpen door Europese subsidies, inzien dat uitwisseling waardevol is en deze vervolgens realiseren.
 - Functionaliteit op lidstaatsniveau;
 - EU Standaards op key enablers (eID, eDoc e.d.);
 - Voorbeelden: Large Scale pilots (LSP's), Eucaris (uitwisseling in het RDW domein), Eulis (Uitwisseling Kadastrale gegevens), Brite (uitwisseling handelsregisters), etc.
- ◆ **Hybride aanpak** – Waarbij in feite een mix van de twee bovenstaande varianten wordt gekozen en waar een Europese interoperabiliteitslaag nationaal bestaande oplossingen met elkaar verbindt:
 - Functionaliteit op lidstaatsniveau en Europees niveau;
 - Lichte standaardisatie op EU niveau
 - Portal Your Europe, Eures (vacaturebank)



De manier waarop de interoperabiliteit wordt geborgd lijkt veel te maken te hebben met de doorzettingsmacht van Europa op een bepaald dossier. Op het gebied van de e-overheid wordt het meeste gebruik gemaakt van de decentrale- en de hybride aanpak. Dit komt overeen met of een ontwikkeling horizontaal of diagonaal is.

Verticale ontwikkelingen op dossiers waar de Europese Unie mandaat heeft maken vaker gebruik van de centrale aanpak en worden ondersteund door verordeningen, denk hierbij aan het Schengen informatiesysteem, het Visa-informatiesysteem, eCustoms etc.

3.2.5.3 Coördinatie op standaardisatie en interoperabiliteit vanuit Europa

In lijn met de conclusies van de EU-monitor kan worden gesteld dat er geen formele centrale Europese coördinatie is op het e-overheidsdomein en dat in het verlengde daarvan deze coördinatie ook niet aanwezig is voor het standaarden en interoperabiliteitsveld. Wel is waarneembaar dat IDABC, met de transformatie naar ISA per 1 januari 2010, onderkent dat er behoefte is aan meer afstemming. ISA ziet voor zichzelf een rol weggelegd voor het toetsen van ICT consequenties van nieuwe EU regelgeving. In lijn hiermee zouden standaardisatie en interoperabiliteitsaspecten ook opgepakt kunnen worden. Het feit dat IDABC ook verantwoordelijk is voor het EIS en EIF doet vermoeden dat hier voortgang zal worden geboekt.

3.2.5.4 De Large Scale pilots

De Large scale pilots zijn een bijzonder en recent middel, ze verdienen daarom apart aandacht in deze analyse. De Large Scale pilots (LSP) hebben een rol in het bevorderen van de interoperabiliteit van eGovernment componenten tussen lidstaten. De projecten zijn aanzienlijk in omvang (ca 20 miljoen waarvan 50% medefinanciering van de Europese Commissie) en zijn in 2007 met de komst van het zevende kaderprogramma voor onderzoek in de Europese Unie in het leven geroepen. Er worden momenteel vier LSP's uitgevoerd:

- ◆ STORK op het gebied van interoperabele elektronische identiteiten. Nederland is hierin vertegenwoordigd via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- ◆ PEPPOL op het gebied van interoperabel elektronisch aanbesteden. Nederland heeft een toevoerderstatus in PEPPOL, ingevuld door het ministerie van EZ. Vanuit het project en de Europese Commissie wordt aangedrongen op een actievere rol;
- ◆ epSOS op het gebied van interoperabele elektronische recepten en (samenvattingen van) elektronische patiëntendossiers. Het Ministerie van VWS neemt deel aan deze pilot en betreft hier NICTIZ.
- ◆ SPOCS is de meest recente pilot (dit jaar gestart) en gaat over interoperabiliteit van elektronische documenten, de uitwisseling van documenten en de ontvangstbevestiging. Deze pilot wordt in verband gebracht met het dienstenloket van de dienstenrichtlijn en wordt gezien als voorbereidend voor het dienstenloket 2.0. Het Ministerie van EZ is via het door het ministerie aangestuurde programma Antwoord voor Bedrijven in deze pilot betrokken.

Sommige LSP's werken hand in hand met CEN, in ieder geval geldt dit voor de PEPPOL pilot.

Twee kenmerken maken de LSP in het bijzonder van belang. Ten eerste hebben de pilots de doelstelling om een oplossing voor interoperabiliteit te laten draaien 'in real life' voor minimaal 12 maanden. Het gaat dus niet om fundamenteel of laboratorium onderzoek maar om het uitrollen van systemen die daadwerkelijk in het dagelijkse verkeer functioneren. De eis is bovendien gesteld dat ze schaalbaar zijn en breed worden gecommuniceerd zodat andere

lidstaten kunnen inhaken. Ten tweede dat de LSP's worden uitgevoerd door consortia van lidstaten waarbij overheden een primaire rol vervullen. Uitgangspunt is dat nationale oplossingen blijven bestaan en worden aangesloten op een interoperabiliteitslaag.

De Europese Commissie volgt de LSP's nauwgezet, voor hen is het een middel om interoperabiliteit te bewerkstelligen op gebieden waar die voorheen niet was en waar de Commissie eigenlijk geen directe bevoegdheid heeft. In opvolging van de Large Scale pilots werkt de Europese Commissie nu aan het idee van "Large Scale Actions (LSA)" die in 2013 vorm moeten krijgen. Deze 'Actions' zouden (nog) veel zwaarder worden gefinancierd dan de huidige LSP. Hoe de periode zal worden opgevuld tussen de LSP's en de LSA's is nog onzeker.

De bekendheid en deelname aan de LSP's is in een bredere overheidsomgeving in Nederland nog beperkt.

3.2.5.5 Overige ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen en die op operationeel niveau van belang lijken, zijn nog niet aan bod gekomen in de hier voorgaande bevindingen en analyse. Het gaat om ontwikkelingen die wel in de groslijst zijn opgenomen. Enkele ontwikkelingen zijn uitgelicht:

- ◆ de European Citizen Card die raakt aan het elektronische identificatiedomein. Nederland lijkt niet in deze Working Group van CEN vertegenwoordigd.
- ◆ eGov share, een workshop van CEN rondom e-overheidsdiensten
- ◆ Biometrics, onder andere voor interoperabiliteit voor identificatie, Technische Commissie van CEN.
- ◆ Rondom eJustice wordt gewerkt aan de interoperabiliteit van een aantal registers waar in het verleden al proeven mee zijn uitgevoerd. Het gaat om het handelsregister (EBR/ BRITE), Strafreregisters (ECRIS), Insolventieregister en Kadastraal register (EULIS). Deze uitwisseling vindt op dit moment plaats door het linken van decentrale systemen, een ander goed voorbeeld hiervan is Eucaris dat door de RDW en haar Europese counterparts is opgezet.
- ◆ OSOR.eu is het Open Source Observatory and Repository for European public administrations (OSOR). Dit is een platform voor de uitwisseling van informatie en ervaringen met op FLOSS (Free (*Libre*) and Open Source Software) gebaseerde code die kan worden gebruikt door overheden.

3.3 Internationale standaardisatie

De internationale scan had een andere aard en omvang dan het Europese onderzoek. Het doel is om zich te krijgen op ontwikkelingen die spelen bij Internationale standaardisatie organisaties die het niveau van de Europese Unie overstijgen en een basis te vormen voor vervolg onderzoek in komende periode. De omvang van de bevindingen is daarom beperkt en algemener van aard. In paragraaf 3.1.1 zijn constatering omtrent formele en informele

standaardisatie organisaties opgenomen en geduid voor Internationale organisaties.

Belangrijkste bevindingen van de scan en aanvullend desk research op algemene trends:

- ◆ Op het gebied van standaardisatie hebben de niet formele standaardisatieorganisaties een belangrijke positie verworven en zijn voor een aantal ICT standaarden leidend geworden¹⁷. Op mondiale niveau wordt, voor zover bekend, niet gewerkt aan formele interoperabiliteitsprogramma's op het gebied van eGovernment. Wel valt op dat veel landen werken met een Government Interoperability Framework.
- ◆ Een aantal organisaties heeft eGovernment 'interest groups' ingericht, in het bijzonder bij W3C en bij ISO/CEN. OMG richt zich speciaal op modellen en heeft een werkgroep opgericht rondom Open Government. De werkgroep is van plan een white paper uit te brengen met als werktitel "Open Standards for Open Government".
- ◆ Een aantal trends kan worden onderscheiden voor het ICT standaardisatielandschap¹⁸:
 - Er erg veel werk wordt verzet op het gebied van technische standaarden en dat dit, in lijn met de observaties over formele en informele standaardisatie, elkaar niet uitsluit maar op gebieden beconcurrereerd;
 - De verschillen tussen de processen van de informele en formele organisaties afnemen;
 - Het aantal informele organisaties terugloopt.
- ◆ De samenwerking tussen de formele standaardisatieorganisaties is hecht. ISO en CEN trekken op veel gebieden samen op.

Naar aanleiding van de quick scan en de agenda van het Forum Standaardisatie lijkt het actief volgen van technische standaarden minder interessant. Wat wel interessant kan zijn, maar hiervoor is aanvullend onderzoek gewenst, is het volgen van de eGovernment working groups.

3.4 De positie van het Forum Standaardisatie

Het Forum Standaardisatie heeft conform haar instellingsbesluit een Internationale rol. Uit de gesprekken die in dit kader zijn gevoerd komen de volgende noties naar boven:

- ◆ Er wordt onderkent dat er een internationaal coördinerende rol voor het Forum Standaardisatie is weggelegd. Er lijkt behoefte aan coördinatie op het gebied van informele standaarden die werking hebben op de Nederlandse e-overheid, in het bijzonder relevante workshops van CEN, de perceptie is dat Nederlanders hier redelijk vertegenwoordigd zijn maar Nederland niet (ontbreken afstemming en zit de relevante en

¹⁷ White paper "Modernising ICT Standardisation in the EU - The Way Forward", COM(2009) 324 final, Brussels 3-7-2009

¹⁸ "Coordination in ICT Standards Setting", Kai Jacobs, Aachen University.

competente persoon wel aan tafel? En weet het 'achterland' dat ook?);

- ◆ Het Forum moet een rol kiezen die past bij haar omvang en doorlooptijd. Er heerst vrees dat percentueel teveel energie 'weglekt' naar Internationale activiteiten terwijl er Nationaal nog veel te doen is. In het verlengde hiervan is aangegeven dat er soms onduidelijkheid bestaat over de rol van het Forum Standaardisatie en de oriëntatie. Een duidelijker focus op het bevorderen van standaarden en interoperabiliteit wordt toegejuicht waarbij de betreffende ministeries verantwoordelijk zijn voor het beleid.
- ◆ Een rol die past bij het Forum is die van signaleren van ontwikkelingen en deze beleggen bij anderen, mogelijk leden van het Forum en/of het College. Hierbij is het zaak een scherpe focus aan te brengen, 'horizontale' en 'diagonale' ontwikkelingen hebben dan prioriteit omdat deze minder snel in de breedte worden onderkend;
- ◆ Het Forum kan leren van andere landen. Het proces rond de lijst open standaarden, maar ook de standaarden die hierop staan, kunnen baat hebben bij Internationale uitwisseling.
- ◆ Er is behoefte aan afbakening wie waarvoor verantwoordelijk is en dit ook helder te communiceren. Er zijn verschillende plekken waar kennis zich ophoopt over Internationale ontwikkelingen en waar Nederlands belang wordt geborgd. In deze omgeving is een duidelijke positie van het Forum Standaardisatie gewenst.

4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen de aanbevelingen voor het Forum Standaardisatie op basis van het onderzoek en de bevindingen. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in strategische, organisatorische en inhoudelijke aanbevelingen. Dit betekent niet dat de aanbevelingen onder “inhoudelijk” geen strategische waarde hebben. De indeling is bedoeld voor het Forum Standaardisatie om onderscheid te maken tussen onderwerpen die in de sturing van belang zijn (Strategisch), die opgepakt moeten vis-a-vis de omgeving en inhoudelijke aanbevelingen waar het Forum in feite morgen *zelf* mee aan de slag kan.

Het belang van een goede Nederlandse inbreng en vertegenwoordiging

De belangen die spelen bij standaardisatie en interoperabiliteit zijn groot. Stel je voor dat in Europa wordt afgesproken dat alle lidstaten een elektronische handtekening op het hoogste niveau moeten kunnen zetten en dat hiervoor een smartcard moet worden gebruikt, dan kan Nederland met het huidige DigiD niet meedoen. Een deel van de investering in DigiD zou verloren gaan en nieuwe kosten moeten worden gemaakt om het in te richten conform de Europese standaard.

Hetzelfde geldt voor interoperabiliteit. Hoewel het uitgangspunt in het horizontale e-overheidsdomein veelal is om voort te bouwen op bestaande nationale oplossingen blijkt dat de praktijk weerbarstiger is. Technische, organisatorische en juridische aanpassingen blijken in sommige gevallen toch nodig, met de daaraan verbonden kosten.

e-Overheid versus andere sectoren

Het Nederlandse e-overheidsdomein kent nog geen strakke regie op het Europese proces. Andere onderwerpen zoals landbouw, weg en waterbouw, douane etc., kennen deze wel. De voorbereiding op Europese trajecten is uitgebreid en weinig wordt aan het toeval overgelaten, vaak is er intensief contact tussen departement, uitvoering, permanente vertegenwoordiging in Brussel en ‘Europa’, er worden dossiers opgebouwd en posities worden uitvoerig nationaal voorbereid alvorens in Brussel geponeerd.

Op het gebied van de e-overheid is dit nog in opbouw. Misschien kan dit het beste worden begrepen uit twee observaties: 1) Europa heeft formeel geen zeggingskracht op de e-overheid, dit is belegd bij de lidstaten zelf; en 2) het domein is relatief jong. Daarnaast speelt dat in Nederland twee ministeries verantwoording dragen voor de e-overheid en velen erdoor worden geraakt. Dit vraagt om extra afstemming.

4.1 Strategisch

- ◆ Houd de internationale activiteiten proportioneel en in relatie met de omvang van het bureau Forum Standaardisatie. Een rol die hierbij past is het signaleren van ontwikkelingen en trends en een bescheiden actieve rol rond dossiers die direct het Forum raken.

- ◆ Maak bekend wat je wel en niet doet aan Internationale taken. De rol van het Forum Standaardisatie is het adviseren van het College Standaardisatie, daarbinnen horen observaties op het Internationale vlak. Wat het Forum precies wel volgt en wat niet moet helder worden afgebakend en gecommuniceerd.
- ◆ Houd rekening met de tijdshorizon van het Forum. Het Forum Standaardisatie heeft een einddatum. Dit betekent dat structurele taken op termijn elders moeten worden belegd. Bij het uitwerken van de Internationale activiteit moet hier rekening mee worden gehouden.

4.2 Organisatie

De volgende aanbevelingen volgen uit het onderzoek en de strategische aanbevelingen:

- ◆ Creëer duidelijkheid over wie wat oppakt als het over internationale standaardisatie gaat. Ga periodiek in gesprek met NEN, ECP-EPN, NOIV, BZK en EZ over wat Internationaal speelt, wat de trends zijn en om welk antwoord die vragen en wie wat oppakt;
- ◆ Doe zelf alleen dat wat niet elders belegd is en in redelijke proportie met de andere werkzaamheden van het Forum. Informeer de meest logische partij wanneer zich ontwikkelingen voordoen buiten de scope van het Forum zelf en communiceer dit;
- ◆ Laat andere Nederlandse partijen meeprofiten van de input van het Internationale Netwerk. Het Netwerk biedt een unieke kans informeel informatie te vergaren en ideeën te toetsen. Door andere partijen hiervan mee te laten profiteren en actief aan te bieden kan 'good will' worden verkregen en wordt tegelijkertijd het netwerk geactiveerd en gestimuleerd.

4.3 Inhoudelijk

Aan de hand van de bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan waarbij de groslijst van standaardisatie ontwikkelingen een eerste ingang vormt. Een aantal aanbevelingen wordt reeds uitgevoerd en zijn herhaald voor de volledigheid.

- ◆ Vervul in nauwe afstemming met beleidsverantwoordelijken BZK en EZ een ondersteunende rol in horizontale ontwikkelingen die de missie van het Forum standaardisatie direct raken en adviseer het College Standaardisatie hierover waar nodig. In concreto:
 - De Europese Interoperabiliteitsontwikkelingen (EIS, EIF v2.0, EI Architectural guidelines (wanneer weer actueel), CAMSS – Common Assessment Method for Standards and Specifications), zeker naar aanleiding van recente discussies is het zaak voor Nederland om het NOIV beleid onder de aandacht te brengen van de Europese Commissie en het EIF v2.0;
 - Het vervolg op het witboek Modernising ICT Standardisation in the EU - The Way Forward;

- ◆ Signaleer relevante ontwikkelingen voor de overheid waarbij er aandacht is voor de Nederlandse inbreng en de voortgang, informeer waar nodig het College Standaardisatie:
 - Volg vooral diagonale en horizontale ontwikkelingen, in het bijzonder de Large Scale Pilots onder het zevende kaderprogramma;
 - Volg de relevante workshops van CEN (op afstand) en inventariseer welke Nederlanders hierin actief zijn en of hun inbreng is gecoördineerd;
 - Volg de eGovernment Groups van W3C, CEN en ISO.
- ◆ Waarschuw relevante partijen op het moment dat zich ontwikkelingen voordoen die relevant zijn en waar Nederland niet voldoende lijkt aangesloten, en vraag aandacht voor (overheids)brede communicatie:
 - Agendeer internationale ontwikkelingen in besprekingen met Nederlandse betrokken koepels, in het bijzonder: NEN, ECP-EPN, NOIV, Renoir (NORA), Ministeries BZK en EZ.
 - Gebruik hiervoor het Forum en College;
 - Benader partijen individueel wanneer betrokkenheid van die partij gewenst lijkt.
- ◆ Onderhoud het Internationale netwerk dat is gestart op 26 en 27 november in Amsterdam en gebruik het voor de verbetering van de activiteiten van het Forum Standaardisatie:
 - In eerste instantie kan een uitwisseling van good practices plaatsvinden op het gebied van lijst met open standaarden, lijst van aanbevolen standaarden en de methode om standaarden hierop te plaatsen. Het kostenaspect, de mogelijke besparingen door het overnemen van good practices, en de business case die internationaal al zijn gemaakt voor de selectie van standaarden is hier een interessant onderdeel van, net als de adoptie van standaarden;
 - Onderwerpen die reeds geagendeerd zijn, blijven relevant zoals semantiek, governance van interoperabiliteit en de meest succesvolle manier van adoptie van standaarden.

Bijlage A Groslijst

Apart bijgevoegd

Bijlage B Scan Internationale organisaties

Apart bijgevoegd

Bijlage C Nederlandse vertegenwoordiging in Europa

Op het gebied van ICT en de e-overheid zijn in Europa een aantal sturings- en overleggrems ingericht die nauw verbonden zijn aan de i2010 strategie. Nu de i2010 strategie op zijn eind loopt zal deze worden opgevolgd. De huidige gremia zijn hieronder weergegeven. De high level Group is het hoogste overlegorgaan en wordt geadviseerd door 3 onderliggende groepen op de gebieden: eGovernment, eHealth en eInclusion.

Overleg	Rol	Nederlandse vertegenwoordiging
High Level Group (HLG) of Member States' representatives	Adviseren de Commissie over de implementatie en ontwikkeling van de i2010 strategie	Dg Energie en Telecom Ministerie van EZ (tot voor kort dhr. Mark Frequin)
eGovernment subgroup – bestaande uit vertegenwoordigers van de member states	Rapporteert aan de HLG over de implementatie van het eGovernment action plan onder i2010 en helpt waar nodig het proces verder tussen de lidstaten.	Ministerie van Binnenlandse Zaken
eHealth	Rapporteert aan de HLG over eHealth voortgang en actieplan.	Ministerie van VWS
eInclusion	Rapporteert aan de HLG over eInclusion voortgang en actieplan.	Ministerie van EZ

Naast i2010 is IDABC een belangrijke speler voor het Forum. Over het IDABC programma werd tot 1 januari 2010 door de Commissie gerapporteerd aan de 'Pan-European eGovernment Services Committee (PEGSCO)'¹⁹. In de PEGSCO namen zowel het Ministerie van BZK als EZ deel, respectievelijk John Kootstra (BZK) en Jaap van Wansum (EZ). Vanaf 1 januari 2010 is IDABC opgevolgd door ISA en wordt een management comité ingericht. De lidstaten benoemen opnieuw hun vertegenwoordigers, dit proces is nog niet gereed.

¹⁹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_181/l_18120040518en00250035.pdf

Bijlage D Standaardisatieorganisaties in Europa

CEN, CENELEC en ETSI vormen het Europese systeem voor technische standaarden, zij maken geen deel uit van de Europese Commissie maar werken nauw met haar samen. CENELEC is verantwoordelijk voor Europese standaardisering in het domein van de elektrotechniek. ETSI op het gebied van de telecommunicatie en CEN voor andere technische domeinen.

CEN

staat voor het Europese Committee voor Standardisatie en is als Non profit making organisation opgericht in 1961 door de nationale standaardisatie organen. CEN draagt bij aan de doelstellingen van de Europese Unie door middel van vrijwillige standaarden die zich richten zich op vrije handel, veiligheid van werknemers en consumenten, de interoperabiliteit van netwerken, milieubescherming, onderzoek en onderzoeksprogramma's en aanbestedingen.

CEN is feitelijk opgebouwd rond een systeem van formele procedures om standaarden te produceren. De verantwoordelijkheden in dit systeem worden gedeeld tussen 30 nationale leden en de expertise die zij meenemen vanuit elk land (deze hebben stemrecht om Europese standaarden aan te nemen en te implementeren); zeven 'associate members' en het CEN management centre (in Brussel).

Standaarden worden opgeleverd in publicaties zoals: Europese Standaarden and concepten, Technische specificaties, Technische rapporten en CEN workshop overeenkomsten. In totaal zijn tot nu toe meer dan 12.900 publicaties uitgekomen.

ETSI

is de 'European Telecommunications Standards Institute' en produceert wereldwijd toepasbare standaarden voor ICT inclusief zendtechnologieën en Internet. ETSI is formeel erkend door de Europese Commissie en heeft ca. 700 leden uit meer dan 60 landen wereldwijd.

Het standaardisatie werk wordt uitgevoerd in een typische standaardisatie structuur met comités en werkgroepen waarin technische experts vertegenwoordigd zijn van zowel het bedrijfsleven als andere organisaties. ETSI stelt soms "Specialist Task Forces" is om het werk te versnellen. Deze rapporteren dan aan de technische comités.

ETSI produceert: ETSI Technische Specificaties, ETSI Technische rapporten, ETSI Standaarden, ETSI handleidingen, Europese standaarden en normen en ETSI 'Special Reports'.

CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique)

is verantwoordelijk voor Europese standaardisering in het domein van de elektrotechniek en is opgericht in 1973 (door een fusie van twee reeds bestaande organisaties) als een not for profit. De leden zijn de nationale elektrotechnische standardiseringcomités van 30 Europese

landen en 8 aspirant leden.

CENELEC ontwikkelt vrijwillige elektrotechnische standaarden die gevraagd worden door de markt en geharmoniseerde standaarden ter ondersteuning van Europese wetgeving.

CENELEC is in feite een netwerk van circa 15.000 technische experts van de 30 deelnemende landen gericht op het vergroten van het potentieel van de markt, het stimuleren van technische ontwikkeling en het garanderen van de veiligheid en gezondheid van werknemers en consumenten.

De missie van CENELEC is: het produceren van elektrotechnische standaarden die de Interne Markt van de EU voor elektrische en elektronische goederen helpen vervolmaken door barrières weg te nemen, nieuwe markten te creëren en kosten om te voldoen aan regelgeving te reduceren.

Bijlage E Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Simon Spoormaker	Lid Forum
Cor Franke	Expert
Karel de Vriendt en John Stienen	EC - IDABC
Serge Novaretti (informeel)	EC – IDABC
Per Olaf Gramstadt (informeel)	EC – IDABC
Peter Potgieser	ECP-EPN
Jelte Dijkstra	NEN
Arie van Bellen	ECP.nl
Michiel Schoo	BZK
Martin Mollema	Oud werknemer internationaal Forum
Alain Dechamps en Marc Patuzzo	CEN
Erik Wijnen	EZ
Jacek Gartska (head of unit eJustice)	EC - DG JLS
Willy Maes (Intelligent Transport Systems)	EC – DG Energy and Transport

Bijlage F Beknopte literatuurlijst

#	Document
1	European Interoperability Framework, European Commission, november 2004
2	NORA 2.0, Samenhang en samenwerking binnen de elektronische overheid, vóór en dóór architecten, 25 april 2007
3	Draft EIF 2.0: Draft for public comments - as basis for European Interoperability Framework v2.0, 15/07/2008
4	Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie, Staatscourant 7 april 2006, nr. 70
5	Interoperabiliteitsagenda, Ruimte voor richting, Forum Standaardisatie
6	“Europese interoperabiliteit: langzaam en zeker?!” , Eerlijk zullen we alles delen – verkenningen naar interoperabiliteit, Forum Standaardisatie(2008)
7	Leidraad beoordeling standaarden van internationale standaardisatieorganisaties, VKA BV 2008.
8	White paper - Modernising ICT Standardisation in the EU - The Way Forward Brussels, 3.7.2009, COM(2009) 324 final
9	“Coordination in ICT Standards Setting”, Kai Jacobs, Aachen University