

**Forum Standaardisatie
Internationale
verkenning 2012**

**voor een sterke
publieke sector**

Rapport

NEN

TNO

Forum Standaardisatie Internationale verkenning 2012

Eindrapport

project 3163
versie 1.0
datum 25 januari 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Verkenning en Netwerk	7
1.2 De Opdracht	7
1.3 Aandachtsgebied en Werkwijze	7
1.4 Indeling van het rapport	8
2. Resultaat van de verkenning	9
2.1 Begrippenkader	9
2.2 EU Context	10
2.3 Advies	12
2.3.1 eToegang	12
2.3.2 Large Scale Pilots	16
2.3.3 Lastenverlichting voor bedrijven	20
3. Netwerk	25
3.1 Context	25
3.1.1 Nederland en de EU	25
3.1.2 Standaardisatiegremia in Nederland	26
3.2 Borging netwerk in de toekomst	26
Bijlage A Achterliggende Bevindingen	29
Bijlage B Geïnterviewde personen	30

Samenvatting

Eind 2012 en begin 2013 hebben PBLQ en NEN een onderzoek uitgevoerd voor het Forum Standaardisatie. TNO was betrokken in een meeleeurol op specifieke dossiers. De opdracht voor dit onderzoek luidde als volgt:

1. inventariseer de ontwikkelingen binnen belangrijke organisaties op het gebied van interoperabiliteit en standaarden en adviseer het Bureau Forum Standaardisatie wat de actie van het Forum Standaardisatie binnen deze ontwikkelingen moet zijn. Doe dit in de vorm van een update van de rapportage uit maart 2011;
2. richt een netwerk van partijen op die enerzijds input leveren voor bovengenoemde inventarisatie en anderzijds het Forum Standaardisatie van input voorzien voor hun activiteiten in de EU.

De term 'standaard' wordt voor de leesbaarheid van het rapport breed gehanteerd. Hiermee wordt geen onderscheid gemaakt tussen standaarden, normen en algemeen geldende afspraken die leiden tot een standaard aanpak.

Internationale ontwikkelingen

De inventarisatie van de ontwikkelingen is uitgevoerd op een door het Forum aangegeven set van dossiers te weten eToegang (identificatie, authenticatie, autorisatie); eDocumenten; eFactureren; eAanbesteden; eRapporteren; eGegevens Uitwisseling en Opslag. Voor deze dossiers zijn de activiteiten van de volgende organisaties geanalyseerd: ISO, CEN, UN CEFACT, ETSI, W3C, IETF, OASIS, OMG, ECMA en de Europese Commissie. De resultaten van de inventarisatie zijn opgenomen in een groslijst van ontwikkelingen (Bijlage A).

Op basis van de inventarisatie zijn door het Forum drie dossiers geselecteerd voor een verdiepende analyse, de onderzoekers hebben voor elk van die dossiers een advies geschreven aan het Forum. Dit advies kon drie categorieën betreffen:

- *be pro-active*: betekent dat actie gewenst is en dat deze belegd moet worden bij (een van) de leden van het Forum. Beleggen betekent niet automatisch dat de overheid actie moet ondernemen, het bedrijfsleven kan ook een rol spelen;
- *be alert*: betekent dat het Forum hier vinger aan de pols moet houden en, via een van haar leden of het Bureau Forum Standaardisatie, kanalen moet openen om informatie te verzamelen via Nederlandse spelers die direct betrokken zijn in de betreffende ontwikkeling;
- *sit back and follow*: betekent dat het Forum zich periodiek over de voortgang dient te informeren.

Dossier 1: eToegang

Voor het dossier eToegang is gekozen te focussen op de ontwikkelingen op het terrein van eidentificatie, eAuthenticatie en cybersecurity. Op deze dossiers spelen zowel beleidsmatig als op standaardisatievlak veel ontwikkelingen.

Het onderwerp cybersecurity heeft onder andere ten gevolge van incidenten als Diginotar zowel van de EU als Nederlandse overheid veel aandacht, beleidsmatig en politiek. Ook de verschillende standaardisatiegremia zijn actief op dit relatief nieuwe dossier. Het Forum heeft het onderwerp ingebracht in het werkplan voor ISA voor 2013.

Binnen de Nederlandse overheid staat het onderwerp op verschillende plekken hoog op de agenda, onder andere bij de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK) en Veiligheid en Justitie, de bestuurlijke regiegroep Overheid en Dienstverlening, het Nora 3 katern informatiebeveiliging overleg en het ICT Impactassessments

overleg. Het is niet duidelijk of Europese en internationale kansen/ontwikkelingen daar ook voldoende op de agenda staan. Het verdient de aanbeveling voor het Forum om te verifiëren of de standaardisatie-ontwikkelingen voldoende belegd zijn bij de verschillende gremia waaronder het Nationaal Cyber Security Center.

Het advies voor Cybersecurity luidt daarom: Be alert.

Op het gebied van eID geldt dat de Europese ontwikkelingen zeer van belang zijn voor de Nederlandse situatie. Deze ontwikkelingen zijn goed belegd bij de ministeries van BZK en Economische Zaken. Hiermee is het alleen zaak voor het Forum om de ontwikkelingen goed te volgen.

Het advies voor eID luidt daarom: Sit Back and Follow.

Dossier 2: Large Scale Pilots

De Large Scale Pilots van de EU zijn projecten gericht op het bereiken van interoperabiliteit tussen overheden in verschillende lidstaten op allerlei domeinen. De pilots ontwikkelen geen standaarden, maar het consortium van lidstaten binnen een pilot (minimaal 10) maakt keuzes voor standaarden en richt voorzieningen in op pan-Europees niveau die kunnen leiden tot de facto standaarden op EU niveau. Om deze reden is dit dossier gekozen voor een verdiepende analyse en een advies aan het Forum. De breedte van de domeinen die de pilots raken kan tot gevolg hebben dat de Nederlandse inbreng op ontwikkelingen die raken aan standaardisatie en normalisatie uit verschillende domeinen moet komen. Deze breedte vraagt een proactieve benadering van het Forum, om de samenhang te bewaken van de inbreng op het terrein van standaardisatie.

Het advies voor de Large Scale Pilots luidt daarom: Be Pro-active

Dossier 3: Lastenverlichting voor bedrijven

Het dossier Lastenverlichting beslaat voornamelijk de dossiers eAanbesteden, eFactureren en eRapporteren. Gezien de focus van zowel de EU als de Nederlandse overheid op dit dossier is dit een dossier van groot belang voor het Forum. Uit de inventarisatie is gebleken dat de afstemming op en tussen de dossiers en tussen de verschillende betrokken partijen niet optimaal is. De afstemming tussen overheid en bedrijfsleven vraagt gezien de inhoud van het dossier extra aandacht:

Het Forum moet waken voor eilandvorming en zorgen voor een goede afstemming tussen verschillende overheidspartijen bij de ontwikkeling, selectie, en toepassing van standaarden. Bovendien moet het Forum verifiëren of de overheid actief is aangesloten bij activiteiten en afspraken van het bedrijfsleven, en bij Europese en mondiale standaardisatie.

Het advies voor afstemming is: Be alert

Het Forum zou een actieve rol moeten claimen in de vertegenwoordiging van Forum leden in bestaande netwerken om invloed uit te oefenen, geïnformeerd te blijven en draagvlak te kunnen creëren. Daarbij dient aandacht te zijn voor de onterechte veronderstelling dat standaardisatie per definitie diepgaande technische kennis vereist. Invloed kan ook bestaan uit faciliteren, organiseren en programmeren.

Het advies voor deze rol is: Be pro-active.

Netwerk

Het Forum neemt deel aan drie EU gremia op het terrein van standaardisatie. Daarbij heeft het Forum behoefte aan een klankbord om te zorgen dat ze de Nederlandse standpunten goed kan vertegenwoordigen in de EU gremia. Het op te richten netwerk moet die klankbordrol invullen.

Tijdens het onderzoek bleek dat beoogde deelnemers vraagtekens plaatsten bij de rol van het netwerk in relatie tot andere reeds bestaande gremia. Om die reden is in overeenstemming met de stuurgroep van het onderzoek besloten de netwerkactiviteiten binnen deze opdracht te beperken tot het identificeren van belangrijke Nederlandse betrokkenen bij internationale standaardisatieactiviteiten, het verkennen van de mogelijke activiteiten van een dergelijk netwerk en het gezamenlijk met het Bureau Forum Standaardisatie organiseren van een eerste bijeenkomst voor geïnteresseerden in het netwerk. In die eerste bijeenkomst¹ zal het Forum aan de hand van inhoudelijke dossiers de haalbaarheid van het netwerk toetsen en als deze positief wordt bevonden door de aanwezigen in gezamenlijkheid de doelstellingen, samenstelling en werkzaamheden van het netwerk vormgeven.

Mits in de eerste bijeenkomst de toegevoegde waarde van het netwerk bevestigd wordt zijn er een aantal mogelijkheden om een dergelijk netwerk succesvol in te richten:

- het Forum treedt initieel zo veel mogelijk faciliterend op door een klein secretariaat in te richten;
- de inspanning voor deelname moet beperkt worden gehouden. Dit impliceert een makkelijk toegankelijke vorm van het netwerk (digitaal) en deelgroepen binnen het netwerk op basis van inhoudelijke dossiers;
- het netwerk moet bijdragen aan een complex geheel van standaardisatiegremia waarvan vast is komen te staan dat de afstemming ertussen niet optimaal is. Om te voorkomen dat het Netwerk soortgelijke karakteristieken krijgt moet het Forum continue alert zijn op de samenstelling van het netwerk;
- het Forum moet de resultaten van het netwerk ook delen met de achterban van de deelnemers voor borging van het draagvlak en verspreiding van de inhoudelijke bevindingen.

¹ Deze bijeenkomst valt na afronding van het onderzoek en dit rapport.

1. Inleiding

1.1 Verkenning en Netwerk

In 2011 heeft het Forum Standaardisatie een verkenning van internationale standaardisatieontwikkelingen uit laten voeren. Tussen september 2012 en januari 2013 is deze verkenning door PBLQ en NEN opnieuw uitgevoerd met als doel de eerder gedane verkenning bij te werken. Aanvullend is tijdens de verkenning de mogelijkheid verkend voor een netwerk in Nederland van betrokkenen bij (internationale) standaardisatieontwikkelingen. Het doel van dit netwerk is het Forum Standaardisatie te voorzien van brede input uit verschillende Nederlandse partijen voor de activiteiten van het Forum in enkele gremia van de Europese Unie (EU). Het Forum participeert namens Nederland in het Multi Stakeholder Platform inzake ICT-normalisatie van de Europese Commissie (zie 2.1), de Large Scale Pilot eSens (zie 2.1 en 2.2.2) en ISA (zie 2.1).

Dit rapport vormt de neerslag van de verkenning met een advies op enkele focusdossiers, en een overzicht van het doel en de mogelijke opzet van het netwerk. De opdracht is begeleid door een stuurgroep, bestaande uit de heren Simon Spoormaker, Steven Luitjens en Gerard Hartsink. De opdrachtgever is de heer Joris Gresnigt, de uitvoering is in handen van de heren Jaap Romme (PBLQ) en Jelte Dijkstra (NEN). Verder is TNO betrokken in een klankbordrol, met name op het terrein van informele standaardisatieontwikkelingen, in de persoon van Jasper Roes.

1.2 De Opdracht

De opdracht voor dit onderzoek luidde als volgt:

- inventariseer de ontwikkelingen binnen belangrijke organisaties op het gebied van interoperabiliteit en standaarden en adviseer het Bureau Forum Standaardisatie wat de actie van het Forum Standaardisatie binnen deze ontwikkelingen moet zijn. Doe dit in de vorm van een update van de rapportage uit maart 2011;
- richt een netwerk van partijen op die enerzijds input leveren voor bovengenoemde inventarisatie en anderzijds het Forum Standaardisatie van input voorzien voor hun activiteiten in de EU.

1.3 Aandachtsgebied en Werkwijze

De verkenning is gericht op internationale standaardisatieontwikkelingen in brede zin. Ontwikkelingen binnen de EU context zijn uitgebreider beschreven vanwege de directe impact op Nederlandse regelgeving, om die reden krijgt ook het EU beleid dat raakt aan (ICT) standaardisatie veel aandacht. Binnen de bredere internationale context zijn alleen ontwikkelingen binnen standaardisatiegremia onderzocht. Waar deze raken aan de EU context staat benoemd in de groslijst van ontwikkelingen (Bijlage A).

EU beleid, wetgeving en projecten zijn onderzocht, standaarden in ontwikkeling en bestaande standaarden zijn benoemd, de toepassing van standaarden en eventuele betrokken Nederlanders zijn beschreven.

Het inhoudelijke aandachtsgebied van het onderzoek betrof de volgende dossiers:

- eToegang (identificatie, authenticatie, autorisatie);
- eDocumenten;
- eFactureren;
- eAanbesteden;
- eRapporteren;
- eGegevens Uitwisseling en Opslag.

Voor de genoemde dossiers zijn relevante activiteiten van de volgende bij standaardisatie betrokken organisaties meegenomen: ISO, CEN, UN CEFAC², ETSI, W3C, IETF, OASIS, OMG, ECMA² en de Europese Commissie.

De gesignaleerde ontwikkelingen zijn samengebracht in een groslijst die getoond wordt in bijlage A. Op basis van de groslijst en interviews met een brede vertegenwoordiging van experts op de dossiers is een advies opgesteld. Dit advies betreft drie focusdossiers die samen met de stuurgroep zijn geselecteerd vanwege de actualiteit en dynamiek.

In overeenstemming met de stuurgroep is besloten de netwerkactiviteiten van deze opdracht te beperken tot het identificeren van belangrijke Nederlandse betrokkenen bij internationale standaardisatieactiviteiten, verkennen van de mogelijke activiteiten van een dergelijk netwerk en het gezamenlijk met het Bureau Forum Standaardisatie organiseren van een eerste bijeenkomst voor geïnteresseerden in het netwerk. De genodigden voor het netwerk zijn bepaald aan de hand van hun betrokkenheid bij bovengenoemde dossiers en zo gekozen dat ze een brede afspiegeling vormen van de publieke en private sector in Nederland.

De resultaten van het onderzoek zijn besproken met verschillende personen binnen de overheid en het bedrijfsleven. Hiervan staat een overzicht in bijlage B.

1.4 Indeling van het rapport

Het rapport valt uiteen in een inhoudelijk deel en een procesmatig deel. Hoofdstuk twee vormt de kern van het inhoudelijke adviesrapport; de focusdossiers worden besproken en per dossier wordt een advies voor het Forum gepresenteerd. In Hoofdstuk drie komt het netwerk in oprichting aan bod. Bijlage A is de 'groslijst' van gesignaleerde internationale beleids- en standaardisatieontwikkelingen die relevant zijn voor het Forum; hij vormt de basis voor de adviezen en de netwerkactiviteiten.

² ISO = International Organization for Standardisation; CEN = European Committee for Standardisation; UN CEFAC = the United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business; ETSI = European Telecommunications Standards Institute; W3C = World Wide Web Consortium; IETF = Internet Engineering TaskForce; OASIS = Organization for the Advancement of Structured Information Standards; OMG = Object Management Group; ECMA = Ecma International - *industry association dedicated to the standardization of Information and Communication Technology (ICT) and Consumer Electronics (CE)*".

2. Resultaat van de verkenning

2.1 Begrippenkader

De termen 'norm' en 'standaard' worden in de standaardisatietheorie gebruikt om gradaties van openheid en consensus te onderscheiden.

Een norm is een vrijwillige afspraak tussen belanghebbende partijen over een product, dienst of bedrijfsproces. Normalisatie is het proces om te komen tot een norm. Dit proces is open, transparant en gericht op consensus. Doordat alle belanghebbende partijen meedoen, ontstaat er een breed gedragen resultaat, dat algemeen wordt toegepast. Normen worden opgesteld onder auspiciën van de normalisatie-instituten, zoals NEN in Nederland.

De term standaard wordt doorgaans gebruikt voor afspraken die niet volgens de principes van formele normalisatie tot stand zijn gekomen. Standaarden komen bijvoorbeeld ook voort uit gesloten overleg (bedrijfsstandaarden, consortiumafspraken), of zonder proces van afstemming, door marktwerking of marketing (Microsoft Word).

Dit verschil heeft geleid tot de begrippen 'formele standaardisatie' (ofwel normalisatie) en 'informele standaardisatie'. Omdat de relatie tussen wet- en regelgeving enerzijds en formele standaardisatie anderzijds een wettelijke basis heeft, wordt formele standaardisatie ook wel 'de jure standaardisatie' genoemd, als tegenhanger van 'de facto standaardisatie'.

Voor overheden is het zinvol om het fundamentele onderscheid tussen formele en informele standaardisatie in gedachten te houden, juist vanwege de wettelijke verankerde basis van normen. Toch wordt in de praktijk het onderscheid tussen de twee van steeds kleiner belang, om twee redenen. Ten eerste wordt een aanzienlijk deel van de meest stabiele en meest relevante standaarden die zijn ontwikkeld in informele omgevingen voor verdere ontwikkeling en beheer overgedragen aan formele organisaties, waarmee zij de status van norm verkrijgen. En in de tweede plaats hebben overheden duidelijk behoefte aan de mogelijkheid om te kunnen putten uit de catalogus van informele standaarden ter ondersteuning van hun beleid. De nieuwe Europese Verordening voor Europese Standaardisatie³ biedt de Europese Commissie de mogelijkheid om te verwijzen naar industriespecificaties en typen standaarden anders dan de Europese Norm (EN) zoals ontwikkeld door CEN, CENELEC⁴ en ETSI. Het College en het Forum Standaardisatie maken geen onderscheid tussen formele en informele standaardisatie, maar spreken over 'open standaarden'.

³ Zie COM(2011) 315 "REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European Standardisation and amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/105/EC and 2009/23/EC of the European Parliament and of the Council"

⁴ CENELEC = European Committee for Electrotechnical Standardization

In dit onderzoek zijn de begrippen ‘standaard’ en ‘standaardisatie’ in hun ruimste betekenis gebruikt – (het maken van) afspraken door belanghebbenden om een gezamenlijke doelstelling te bereiken. In die zin vallen dus ook de binnen de *Large Scale Pilots* (zie 2.2 en 2.3.2) ontwikkelde voorzieningen, convenanten en *common practice* onder het begrip ‘standaard’.

2.2 EU Context

De regelgeving van de EU heeft een directe impact op Nederland. Om die reden is het van belang de EU context kort te schetsen. Gezien de sectoroverstijgende aard van de dossiers die onderzocht zijn, beschrijft deze context alleen de horizontale ontwikkelingen die raken aan standaardisatie en normalisatie. De sectorale ontwikkelingen worden hier niet genoemd.

De EU beschouwt interoperabiliteit en standaardisatie als belangrijke instrumenten voor een succesvolle interne markt en een goede positie van het EU bedrijfsleven in de wereld. Dit blijkt uit de aandacht die het onderwerp krijgt op vele verschillende plekken, in de Digitale Agenda, in de verschillende eOverheid actieplannen, maar ook in bredere strategieën als de Single Market Acts I en II. Waar we kijken naar grensoverschrijdende activiteiten binnen de EU krijgt vooral digitaal zaken doen veel aandacht in de vorm van regelgeving voor randvoorwaarden als eID en eHandtekeningen, eAanbesteden en eFactureren. Deze regelgeving schrijft over het algemeen geen standaarden voor, maar wel de acceptatie van middelen over grenzen heen. Dit kan tot de facto standaarden leiden als meerdere lidstaten dezelfde standaarden hanteren voor hun middelen en deze door de grensoverschrijdende acceptatieverplichtingen in andere lidstaten dus ook te accepteren standaarden worden.

Daarmee is niet gezegd dat interoperabele ICT-oplossingen die werken over landsgrenzen heen binnen de EU snel te realiseren zijn. Standaardisatie, als grondslag voor interoperabiliteit, is een weerbarstig onderwerp met vele belangen, commercieel en niet-commercieel. De Europese Commissie heeft van 2008 tot 2010 een review uitgevoerd op het standaardisatie binnen de EU om te kijken hoe het beter benut kan worden om bij te dragen aan een verbeterde economische positie van de EU. Uit deze review volgden verschillende acties om standaardisatie meer en beter op de agenda te krijgen⁵. Zo komt de Commissie nu ieder jaar met een standaardisatiewerkprogramma en trad eind 2012 de nieuwe verordening voor standaardisatie in werking waarin de EU ook ruimte maakt in publieke aanbestedingen voor open ICT standaarden die niet via de formele standaardisatieorganisaties tot stand komen. In 2012 is ook het Multi Stakeholder Platform voor ICT standaardisatie ingericht waar vertegenwoordigingen van bedrijfsleven en overheden bijeenkomen om de Europese Commissie te adviseren over ICT standaardisatie. Namens de Nederlandse overheid nemen het ministerie van EZ en het Forum Standaardisatie hier in deel.

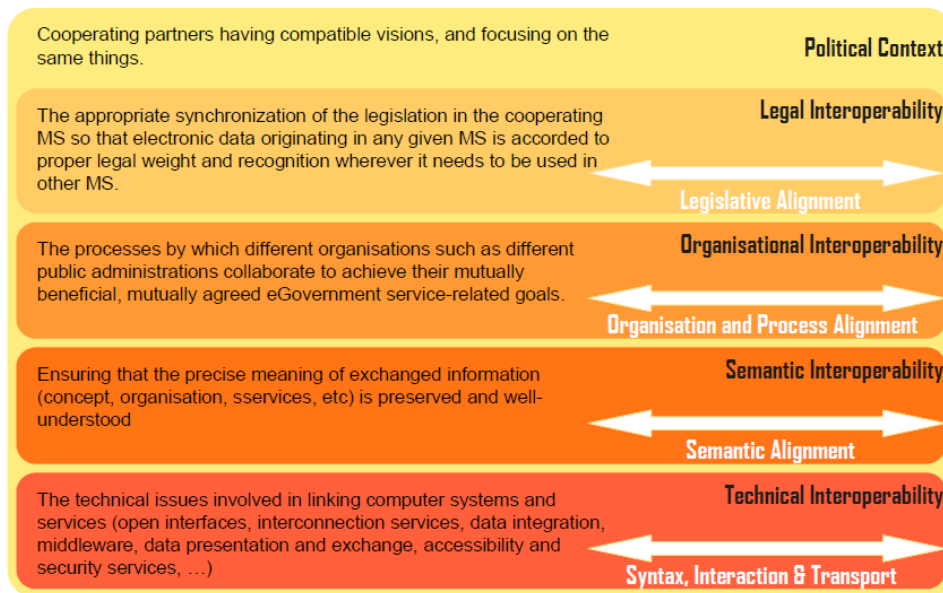
Binnen de EU is al sinds midden jaren '90 onder Directoraat Generaal DIGIT een organisatie actief die puur gericht is op het bereiken van ICT-interoperabiliteit tussen overheidsdiensten van de verschillende lidstaten. Deze organisatie, eerst IDA⁶, later IDABC⁷ en tegenwoordig ISA⁸ speelt een belangrijke rol in de realisatie van

⁵ Zie COM(2011) 311 final "A strategic vision for European standards: Moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020"

⁶ Interchange of Data between Administrations

⁷ Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens

de aan interoperabiliteit gelieerde acties van de Digitale Agenda. Het onderstaande interoperabiliteitsraamwerk van ISA⁹ toont een overzicht van de verschillende lagen van interoperabiliteit die onderkend kunnen worden en waarop voor elke laag afzonderlijk (maar toch over de lagen heen in harmonie) afspraken moeten worden gemaakt om daadwerkelijk interoperabele diensten tussen de overheden van verschillende lidstaten te bewerkstelligen.



Lagen van interoperabiliteit

Dit raamwerk is van belang voor de activiteiten van het Forum. Typische ICT-standaardisatieactiviteiten vinden voornamelijk in de onderste twee, soms onderste drie lagen plaats. Echter, zoals ook in het werkprogramma 2013 van het Forum staat benoemd is aandacht voor de bovenste twee lagen van essentieel belang voor de realisatie van de voordelen die standaardisatie, en interoperabiliteit, met zich meebrengen.

Inhoudelijk gezien speelt momenteel een aantal belangrijke aan ICT gerelateerde dossiers op EU niveau. Er liggen voorstellen op het gebied van Hergebruik van Overheidsinformatie, elektronische Handtekeningen en elektronische Identiteiten en Privacy. Op alle dossiers zijn onderhandelingen gaande, waar passend komen ze aan bod in de adviezen en in de groslijst. Ter ondersteuning van infrastructurele ontwikkelingen is de *Connecting Europe Facility* (CEF) in oprichting. Deze faciliteit is feitelijk een groot financieringsinstrument (nu begroot op €50 miljard) die ingezet moet worden voor het verbeteren van de EU infrastructuur in brede zin. Binnen dat instrument is ruim €2 miljard geoormerkt voor de doorontwikkeling van faciliteiten die de eDienstverlening ondersteunen, zoals eID en eProcurement. Gezien de hoogte van het bedrag is het mogelijk dat de CEF een grote impact heeft op de ICT van overheden in de lidstaten.

⁸ Interoperability Solutions for European Public Administrations

⁹ Bron: COM(2010) 744 final Annex II European Interoperability Framework (EIF) for European public services

Een belangrijk middel voor de EU om bepaalde ICT-ontwikkelingen in het overheidsdomein te stimuleren zijn de zogenoemde *Large Scale Pilots*. Binnen deze pilots worden voorzieningen en afspraken gerealiseerd om interoperabiliteit tussen overheden van lidstaten te bewerkstelligen op verschillende deeldomeinen als zorg en justitie. De *Large Scale Pilots* van de EU komen deels tot afronding en krijgen een vervolg in de vorm van een nieuwe, overkoepelende pilot eSens¹⁰. Paragraaf 2.3.2 gaat hier uitgebreid op in, voor nu volstaat dat dit vervolg een grote impact kan hebben op de ICT standaardisatie van de publieke sector. De verwachting is dat de financiële mogelijkheden van het CEF kunnen leiden tot de financiering van een ICT-beheerorganisatie op EU niveau die de overkoepelende voorzieningen, ontwikkeld binnen de pilots zal gaan beheren.

2.3 Advies

Op basis van de groslijst van ontwikkelingen in bijlage A, de prioriteiten van het Forum benoemd in het werkprogramma voor 2013 en de activiteiten van het Forum in EU gremia, zijn in overleg met de stuurgroep drie focusdossiers geselecteerd. Dit betreft de dossiers eToegang, *Large Scale Pilots* en Lastenverlichting voor het bedrijfsleven. De laatste twee komen niet direct overeen met de dossiers benoemd in paragraaf 1.3 maar dekken meerdere dossiers tegelijk af. De *Large Scale Pilots* vormen activiteiten die over een breed spectrum een impact kunnen hebben op ICT-standaarden voor overheden, waarmee ze voor het Forum van belang zijn. Het dossier lastenverlichting dekt vooral de ontwikkelingen rond eFactureren, eRapporteren en eAanbesteden af, dossiers waarop veel activiteiten plaatsvinden.

Dit rapport geeft voor elk van deze dossiers een advies aan het Forum in relatie tot haar activiteiten binnen de Nederlandse situatie. Het advies dat volgt uit de analyse kan in één van de drie volgende actiecategorieën worden geplaatst:

- *be pro-active*: betekent dat actie gewenst is en dat deze belegd moet worden bij (een van) de leden van het Forum. Beleggen betekent niet automatisch dat de overheid actie moet ondernemen, het bedrijfsleven kan ook een rol spelen;
- *be alert*: betekent dat het Forum hier de vinger aan de pols moet houden en, via een van haar leden of het Bureau Forum Standaardisatie, kanalen moet openen om informatie te verzamelen via Nederlandse spelers die direct betrokken zijn in de betreffende ontwikkeling;
- *sit back and follow*: betekent dat het Forum zich periodiek over de voortgang dient te informeren.

2.3.1 eToegang

Voor het dossier eToegang is het advies toegespitst op de ontwikkelingen op het terrein van elektronische identificatie (eID), elektronische handtekeningen (eSignatures) en Cybersecurity. Het security-aspect wordt meegenomen als onderdeel van de maatregelen die een beveiligde digitale toegang mogelijk maken.

2.3.1.1 Internationale ontwikkelingen

Cybersecurity

Het onderwerp cybersecurity krijgt internationaal veel aandacht. In IETF houden 16 werkgroepen zich bezig

¹⁰ eSens staat voor electronic Simple European Networked Services

met aspecten van IT-beveiliging. Nieuw in 2012 is de werkgroep *System for Cross-domain Identity Management* (SCIM) die van invloed is op identificatie en authenticatie in de *Cloud*. W3C besteedt in haar *Web Security Context Working Group* aandacht aan beveiliging in een web-omgeving, met name om bewustwording en begrip bij gebruikers te creëren. Binnen OASIS werkt de commissie voor IDCloud aan beveiligingsstandaarden in *cloud computing* met betrekking tot identiteitsbeheer. Het doel van IDCloud is om definities en terminologieën in het kader van *Identity Management* te harmoniseren, *use cases* en profielen te identificeren en te definiëren en beperkingen van bestaande normen met betrekking tot *Identity Management* in de *Cloud* in kaart brengen. De NEN ISO/IEC 27000 reeks (Code voor informatiebeveiliging) wordt herzien door JTC 1/SC 27 en moet leiden tot ISO/IEC 29146. Daaronder vallen ICT-beveiligingstechnieken, een raamwerk van veilig beheer van processen voor informatieontsluiting. De NEN normcommissie ziet een risico dat deze norm een algemene managementnorm wordt met weinig concrete aanwijzingen voor concrete 'IT beveiliging'.

Het dossier Cybersecurity krijgt veel aandacht van de Europese Commissie vanwege verschillende incidenten die plaats hebben gevonden zoals de Diginotar-affaire in Nederland. Er is een speciaal EU agentschap dat zich hiermee bezighoudt genaamd ENISA (*European Network and Information Security Agency*) dat onderzoekt en adviseert. Ook heeft het in oktober 2012 een grootschalige oefening cyberincidenten georganiseerd waaraan honderden afgevaardigden van de lidstaten deelnamen. De lessen zijn beschikbaar op de ENISA website¹¹. Vooral de effectiviteit van, en bekendheid met, procedures voor cyberaanvallen behoeft aandacht, zo luidt een belangrijke conclusie. Daarnaast beveelt ENISA aan om de private sector meer op dit dossier te betrekken. De beschikbare expertise is schaars.

Verder heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een richtlijn om cyberaanvallen, en verspreiding van *malware*, strafbaar te stellen. Over dit voorstel wordt onderhandeld, de Commissie schrijft geen standaarden of normen voor in de richtlijn. ENISA is aangesloten bij de ISO ontwikkelingen omtrent de code voor informatiebeveiliging (JTC 1/SC 27). Ook in de subsidies die de Commissie beschikbaar stelt, valt de aandacht voor cybersecurity op: In de laatste call van het subsidieprogramma CIP-ICT¹² zijn drie thema's benoemd (bescherming van websites, beveiliging van netwerk infrastructures en rapporteren van *malware*/verwachte *cybercrime*) waar een maximum van €4 miljoen per thema op beschikbaar is. Naar verwachting zullen deze projecten eind 2013, begin 2014 van start gaan.

CEN, CENELEC en ETSI hebben de *Cybersecurity Coordination Group* (CSCG) opgericht om een impuls te geven aan het dossier en de benodigde kennis te concentreren. De CSCG adviseert de standaardisatieorganisaties en EU organisaties omtrent standaardisatie rond cybersecurity. Daarnaast werken ze samen met instituties in de VS aan een transatlantische standaardisatiestrategie voor het onderwerp, afgestemd met ISO en IEC. CENELEC TC 215 is gestart met de ontwikkeling van een norm op het terrein van de beveiliging van datacentrum-faciliteiten en -infrastructures.

eID/eSignatures

Het grensoverschrijdend kunnen inzetten van de nationale eID oplossingen wordt gezien als een van de belangrijkste randvoorwaarden voor het realiseren van de Digitale Interne Markt. In juni 2012 lanceerde de Commissie een voorstel voor een verordening op het gebied van eID en eSignatures, waarin ook aandacht is

¹¹ Zie: <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/cyber-crisis-cooperation/cyber-europe/cyber-europe-2012/cyber-europe-2012-key-findings-report>

¹² Zie: http://ec.europa.eu/research/participants/portal/page/call_CIP?callIdentifier=CIP-ICT-PSP-2013-7&specificProgram=ICT-PSP

voor zogenoemde *trust services* als elektronische datering, elektronische zegels en levering, en authenticatie van websites. Dit voorstel beoogt rechtszekerheid te bieden als basis van een wederzijdse erkenning van eIDs tussen lidstaten. Interessant in de conceptverordening is dat Lidstaten hun nationale eID oplossing kunnen aanmelden, maar hiertoe niet zijn verplicht.

De nieuwe verordening vervangt de Richtlijn eHandtekeningen uit 1999. Ter ondersteuning van de implementatie van deze Richtlijn zijn door CEN/ISSS en ETSI TC SEC/ESI standaarden ontwikkeld, waarvan drie CWA's (14167-1 en -2, 14169) gepubliceerd zijn in het EU Official Journal, op het gebied van eHandtekeningen: *System security requirements, cryptographic module for signing operations* en *creation devices*. Alle standaarden zijn in beheer van CEN/TC 224, enkele CWA's komen in aanmerking voor opwaardering naar Europese Norm.

Ter ondersteuning van de activiteiten op het dossier eID heeft DG Connect een pilot gestart, genaamd STORK2.0. Deze pilot is naast de persoons eID ook gericht op een eID voor juridische entiteiten en voorziet in het kunnen omgaan met machtigingen. Hiervoor wordt de in STORK ontwikkelde infrastructuur verder uitgebreid. In de *Connecting Europe Facility* (CEF) wordt melding gemaakt van een aantal infrastructurele voorzieningen, eID is hierbij genoemd.

De discussie omtrent eIDs beperkt zich niet tot het virtuele domein. Er zijn ook raakvlakken met ID kaarten zoals het rijbewijs en paspoort waar deze een chip bevatten waar mogelijk persoonsgegevens op geladen kunnen worden. Hierbij zijn de verordening 383/2012 die technische voorschriften voor een chip op het rijbewijs bevat, en de *European Citizen Card* van belang. Die laatste was oorspronkelijk bedoeld als een fysieke kaart, een EU identiteitsbewijs, maar de ontwikkeling is nu beperkt tot een set van standaarden die van toepassing is op dergelijke nationale kaarten. CEN/TC 224 beheert deze standaarden.

OASIS heeft SAML (*Security Assertion Markup Language*) ontwikkeld, een raamwerk gebaseerd op XML, voor het uitwisselen van informatie over gebruikersauthenticatie, gebruikersrechten en attributen. SAML maakt *single sign on* en *off* mogelijk.

2.3.1.2 Nederlandse situatie

Cybersecurity

Cybersecurity krijg in Nederland veel aandacht ten gevolge van Diginotar en Lektobor. Het Nationaal Cyber Security Center (NCSC) is opgericht met als doel een meer integrale aanpak van Cyber Security in Nederland te bewerkstelligen. Hier worden het bedrijfsleven en de academische wereld nauw bij betrokken. Naar aanleiding van de Diginotar affaire en het rapport hierover van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een interbestuurlijke Taskforce informatiebeveiliging ingericht die in 2013 en 2014 invulling moet geven aan een deel van de aanbevelingen. Met name de bewustwording en het faciliteren van aanvullende kennis bij bestuurders van overheden voor een 'betrouwbare en veilige informatiehuishouding' is het doel. Het Rijk zal hierop ook toetsen. Parallel hieraan hebben gemeenten het initiatief genomen om een gemeentelijke informatiebeveiligingsdienst op te richten. Binnen het Nora kader 3 wordt gewerkt aan informatiebeveiliging, daarnaast is de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst aangenomen, aan een versie voor de gemeenten wordt gewerkt.

ISO 27001:2005 en 2007 zijn overgenomen als Nederlandse norm en staan op de Pas toe of leg uit lijst. ISO/IEC 10118:2004 is ook overgenomen en staat op de lijst open standaarden als Gangbaar. Diverse

overheidsbaselines zijn/worden gebaseerd op de ISO 27001 en ISO 27002 normen. Ook de ICT-beveiligingsrichtlijnen voor webapplicaties van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) verwijzen naar deze normen en de ISO/IEC 27005 norm.

In maart 2013 publiceert NEN de Nederlandse praktijkrichtlijn 5313 over computerruimtes en datacenters.

eID/eSignature

De meest pregnante ontwikkeling op het thema eID is in Nederland momenteel het stelsel eID NL. Het streven is een integrale benadering waarbij de persoons- en bedrijven eID oplossingen dichter naar elkaar toe bewegen. Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan een elektronische identiteit op een hoog betrouwbaarheidsniveau. In de ontwikkeling wordt zowel gesproken over marktmiddelen als over overheidsmiddelen.

Het initiatief is momenteel nog technologie neutraal, wel worden de STORK QAA niveaus¹³ gehanteerd om de betrouwbaarheid van de oplossing in te schalen. In Nederland wordt naar aanleiding van het voorstel voor de verordening op het gebied van eID een discussie gevoerd over het al dan niet aanmelden van DigiD voor de EU lijst van geaccepteerde eID oplossingen. De aanleiding hiertoe is dat DigiD in ontwikkeling is.

Het ministerie van Economische Zaken heeft een initiatief ontplooid om een Nederlandse PEPS implementatie te maken om onder andere aan één van de *use cases* van STORK 2.0 mee te doen (grensboeren).

SAML 2.0 staat op de pas toe of leg uit lijst, maar kent in Nederland verschillende niet interoperabele implementaties. Logius start met een project om de verschillende profielen op één lijn te krijgen.

In 2012 kwam de Handreiking betrouwbaarheidsniveaus van het Forum uit. Deze handreiking biedt overheidsorganisaties een eenvoudige risicoanalyse om te bepalen welk betrouwbaarheidsniveau passend is bij de door hen geboden dienstverlening. De betrouwbaarheidsniveaus van STORK dienen als basis voor de classificatie. Inmiddels wordt gewerkt aan een uitbreiding van de handreiking waarbij een aantal aanvullende onderwerpen wordt toegevoegd, waaronder machtigingen, éénmalig inloggen, elektronische handtekeningen/wilsuiving en *machine-to-machine* uitwisseling (m2m).

Naar aanleiding van de beveiligingsincidenten als Lektobor en Diginotar, is door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegd dat vóór het eind van 2013 alle DigiD gebruikende organisaties een ICT-beveiligingsassessment hebben doorlopen. Hiervoor is door Logius een toetsingskader verplicht gesteld¹⁴. Dit kader is gebaseerd op de ICT-beveiligingsrichtlijnen voor webapplicaties van het National Cyber Security Centrum (NCSC).

Het Forum werkt aan de uitbreiding van de handreiking betrouwbaarheidsniveaus die voor de toepassing van eID om tot maatschappelijke batenrealisatie te komen, relevant is. Wellicht dat hiervoor ook in het buitenland interesse bestaat. Voor de oorspronkelijke handreiking geldt dat in ieder geval.

¹³ Een van de producten van de STORK large scale pilot is een afspraak over betrouwbaarheidsniveaus van eID oplossingen

¹⁴ <http://www.logius.nl/producten/toegang/digid/ict-beveiligingsassessments/>

2.3.1.3 Advies: Be alert / Sit back and follow

Cybersecurity: Be alert. Op dit dossier spelen veel ontwikkelingen. De betrokkenheid van de Nederlandse overheid is via verschillende kanalen geborgd. Het onderwerp Cyber Security is relatief nieuw en krijgt veel politieke aandacht. Daarmee is het van belang de ontwikkelingen nauwgezet te volgen, mede ook omdat het Forum dit dossier heeft ingebracht bij ISA voor het werkplan 2013. De ontwikkeling is zowel relevant bij het ministerie van BZK (verantwoordelijk voor de taskforce en follow up van DigiNotar) als bij het ministerie van VenJ (verantwoordelijk voor Cybersecurity en het) als bij medeoverheden. Er zijn verschillende overleggen zoals de stuurgroep Diginotar, de bestuurlijke regiegroep Overheid en Dienstverlening, het ICT impact assessments afstemmingsoverleg en het overleg rondom het Nora 3 katern informatiebeveiliging, waarin over cybersecurity en informatiebeveiliging wordt overlegd met stakeholders. Het is niet duidelijk of Europese en internationale kansen/ontwikkelingen daar ook voldoende op de agenda staan. Het verdient de aanbeveling voor het Forum om te checken of de standaardisatieontwikkelingen voldoende belegd zijn bij de verschillende gremia waaronder het NCSC.

eID: Sit Back and follow. Op het gebied van eID geldt dat de Europese ontwikkelingen zeer van belang zijn voor de Nederlandse situatie. De ministeries van EZ en BZK werken nauw samen aan het stelsel eID NL en hebben nauw contact over inbreng op de relevante dossiers (verordening en STORK 2.0). Ook de Belastingdienst is een belangrijke partij in het stelsel eID NL. Nederland zal in STORK 2.0 ook deelnemen met een *use case*. Dit betekent dat een Nederlandse PEPS-implementatie zal worden ontwikkeld om aan te sluiten op de grensoverschrijdende infrastructuur zoals in STORK is ontwikkeld. Het Ministerie van EZ, waaronder Agentschap NL, is belast met de uitvoering en draait mee in STORK 2.0 voor een *use case*, met grensboeren. Hiermee zijn de belangrijkste dossiers goed belegd, en is het alleen zaak voor het Forum om de ontwikkelingen goed te volgen.

2.3.2 Large Scale Pilots

De EU heeft alleen formele juridische doorzettingsmacht op het terrein van ICT als het een onderdeel vormt van regelgeving waar de EU wel juridische bevoegdheden over heeft, als bijvoorbeeld het dossier interne markt. Het eOverheid dossier is subsidiair en daarmee de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Eén van de middelen die de Europese Commissie hanteert om toch beleidsdoelstellingen op het terrein van eOverheid te bewerkstelligen is de subsidiering van grootschalige Europese pilotprojecten. Deze projecten worden vanuit DG Connect gecoördineerd, vaak in samenwerking met een ander DG dat actief is op het betreffende domein. In de pilotprojecten werken groepen lidstaten samen in een consortium aan een oplossing voor problemen die ontstaan bij grensoverschrijdende activiteiten door het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Het overkoepelende doel van de pilots is faciliteiten te ontwikkelen voor een verbeterde interne markt. Hierbij is vaak het uitgangspunt om een interoperabele laag te creëren bovenop nationale systemen. Aan een pilot nemen gemiddeld meer dan 10 lidstaten deel (minimaal zeven), gecombineerd met maatschappelijk relevante groepen voor het onderwerp van de pilot. De ICT-voorzieningen en afspraken die gemaakt worden binnen een pilot vormen daar mee vaak de facto standaard werkwijzen voor de gehele EU. Als onderdeel van die voorzieningen en afspraken worden ook ICT standaarden gekozen. Deze pilot projecten zijn om die reden van belang voor het Forum Standaardisatie en haar Nederlandse achterban. Hieronder volgt een uiteenzetting van de pilots en een advies voor het Forum hoe hier mee om te gaan.

2.3.2.1 Internationale ontwikkelingen

PEPPOL

PEPPOL staat voor: *Pan-European Public Procurement Online*. Binnen PEPPOL is gewerkt aan de interoperabiliteit van de volgende bouwstenen:

- digitale handtekeningen;
- digitale Bedrijfsdossiers (hergebruik van elektronische bedrijfsinformatie);
- managen van elektronische Catalogi die gebruikt worden in het “aanbestedingsproces”;
- eOrdering met als doel een eOrdering raamwerk;
- eFactureren met als doel een eFactureren raamwerk waarmee elektronische facturen tussen lidstaten verstuurd kunnen worden.

Nederland is geen consortiumpartner, maar heeft een toehoorderstatus en volgt PEPPOL met het oog op mogelijk hergebruik en aansluiting op Europa (Ministerie EZ). Voorzieningen die operationeel waren in PEPPOL zijn onder andere elektronische uitwisseling van catalogussen, het indienen van een tender, orders, facturen, virtuele bedrijfsdossiers en op beperkte schaal elektronische handtekeningen en de standaarden en systemen om uitwisseling mogelijk te maken (PEPPOL infrastructuur).

PEPPOL hanteert de *Business Interoperability Specifications* die het gebruik van UBL 2.0 en de CEN/BII profielen ondersteunen en de BusDox standaard.

PEPPOL is afgelopen, maar de implementatie van PEPPOL zal worden voortgezet door een non-profit initiatief genaamd OpenPeppol. Hierin nemen overheden en bedrijven gezamenlijk deel. Verder zal het ISA programma zorg dragen voor de governance van de gecentraliseerde software onderdelen/services (SML) voor PEPPOL transport infrastructuur (*eDelivery*). Tot slot zullen de resultaten uit PEPPOL verder worden geïmplementeerd via de nieuw op te zetten overkoepelende grootschalige pilot eSens (zie onder) die in mei 2013 van start zal gaan.

STORK en STORK 2.0

STORK had als doel grensoverschrijdende erkenning van nationale elektronische identiteitssystemen (e-ID). Binnen STORK is gewerkt aan *Cross-border Authentication for electronic services*, *SaferChat*, *Student Mobility*, *eDelivery*, en de *Change of Address*.

STORK heeft een *Quality of Authentication Assurance* (QAA) raamwerk opgeleverd om elektronische identiteiten naar betrouwbaarheid te duiden. STORK heeft verder gemeenschappelijk specificaties voor eID opgeleverd en een gemeenschappelijke code en een raamwerk voor duurzame inzetbaarheid van eID's op Europees niveau. Op technisch niveau is grensoverschrijdende inzet van eID's mogelijk gebleken, op juridisch, politiek en organisatorisch vlak is er nog het een en ander nodig om tot volledige interoperabiliteit te komen, bijvoorbeeld het mogen gebruiken van persoonsnummers over de grens. De conceptverordening voor eID van juni 2012 en het opstarten van STORK 2.0 zijn hier de volgende stappen voor.

STORK 2.0 is de opvolger van STORK. De pilot loopt van 2012 tot en met 2015 en zal voortbouwen op de resultaten van STORK met vooral aandacht voor interoperabiliteit van verschillende aanpakken op nationaal en EU-niveau op het gebied van eID voor personen en voor juridische entiteiten. Aanvullend moet STORK 2.0 een faciliteit inrichten die mandateren mogelijk maakt. STORK 2.0 zal bestaan uit een aantal sub pilots:

- *eLearning* en academische kwalificaties;

- *ebanking*;
- *public services voor business*;
- *eHealth*.

Een aantal van de bouwstenen van de STORK 2.0 infrastructuur moet worden beheerd. Het is de vraag welke rol ISA, STORK 2.0 en de nieuwe pilot eSens hierin gaan spelen. ISA omdat de suggestie is gewekt dat hier een deel van STORK zou worden beheerd, eSens en STORK 2.0 omdat die in de opdracht een relatie hebben met de in STORK opgeleverde infrastructurele componenten.

SPOCS

Bij de invoering van de Dienstenrichtlijn kwamen verscheidene barrières voor grensoverschrijdend zaken doen aan het licht. SPOCS (*Simple Procedures Online for Cross-border Services*) was opgericht om een aantal van deze zaken digitaal te slechten. Binnen SPOCS is gewerkt aan vijf zogenaamde bouwstenen: *Syndication*, *eDocuments*, *eDelivery*, *eSafe* en *eServices*, er werd gewerkt met gangbare open standaarden¹⁵. Hiertoe behoorde de *eDelivery* specificatie ETSI TS 102 640 voor *electronic signatures, registered electronic architecture, en formats and policies*. Verder gebruikt SPOCS diverse gangbare standaarden op het gebied van eDocumenten.

De SPOCS-oplossingen worden beperkt gebruikt. De impact van SPOCS op de nationale overheden is daarom nog niet duidelijk, de resultaten zullen als input dienen voor de nieuwe pilot eSens en worden deels door de eCodex pilot gebruikt.

eCodex

De *e-Justice* pilot eCodex¹⁶ richt zich op interoperabiliteit tussen de diverse nationale justitiële systemen, en een verbeterde toegang van EU burgers tot deze systemen. Het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie neemt deel aan de pilot en trekt het werkpakket over semantiek.

eCodex richt zich op een aantal verschillende onderwerpen: eID voor burgers en entiteiten, data- en documenttransport in een veilige omgeving, documentstandaarden en semantiek. Alle oplossingen die uit deze werkpakketen voortkomen worden in de praktijk getest met bestaande *use cases*.

In eCodex werkt men aan een doorontwikkeling van een open source koppelvlak (ebMS-stekker) om hiermee een alternatief te bieden voor bestaande commerciële koppelvlakken. Deze oplossing als ook de *metadata workbench* komt uit het Nederlandse Justitiële domein.

Inmiddels is besloten dat het eCodex project een vervolg zal krijgen tot begin 2015, waarin meer *use-cases* worden opgenomen en nog meer landen zullen participeren. De activiteiten binnen eCodex hebben ook een uitstraling buiten het justitiële domein, bijvoorbeeld omdat ze aansluiting zoeken met het kadaster en de ebMS standaard ook gebruikt wordt in overheidsbrede toepassingen als Digipoort. Om die reden is eCodex van belang voor deze verkenning.

epSOS

De pilot epSOS liep van juli 2008 tot en met december 2011 en was gericht op het gezondheidsdomein. Deze

¹⁵ Zie http://www.eu-spocs.eu/index.php?option=com_processes&task=streamFile&id=18&fid=920 voor een overzicht

¹⁶ e-Justice Communication via Online Data Exchange

pilot is alleen gericht op de gezondheidssector en daar mee niet van belang voor deze verkenning.

eSens

In mei 2013 start een nieuwe overkoepelende grootschalige pilot onder de naam eSens (*Electronic Simple European Network Services*). De pilot moet toewerken naar een duurzame infrastructuur voor interoperabele overheidsdiensten. De looptijd van de pilot is drie jaar en het budget zal naar schatting tussen de 24 en 42 miljoen euro bedragen. De pilot zal deels gefinancierd worden uit het nieuwe EU-programma *Connecting Europe Facility* (CEF). Binnen eSens zullen *use cases* worden gebruikt op het gebied van:

- eAanbesteden
- agricultuur
- eJustitie pilot
- eWerkgelegenheid
- persoonlijke/burger Levenscyclus
- eOnderwijs
- eGezondheid
- *business Lifecycle Piloting*.

Verder betreft een belangrijk onderdeel van deze pilot het versturen van eDocumenten. Een apart onderdeel zal de grensoverschrijdende erkenning van beroepskwalificaties zijn. Hiervoor wordt nu het *Internal Market Information System* (IMI) gebruikt en dit systeem zou geïntegreerd kunnen worden. Binnen eSens zal verder worden gekeken naar mogelijke andere pilots op gebieden zoals belastingen, persoonlijke mobiliteit, transport en wellicht op het gebied van de financiële sector.

Alle EU lidstaten zullen meedoen, wat betekent dat dit een breed gedragen initiatief is en voorzieningen en afspraken gemaakt binnen eSens breed gedragen zullen worden door de EU. De kans is daarmee aanwezig dat ze uiteindelijk in regelgeving terechtkomen, of als de facto standaarden gezien worden. De onderhandelingen zijn nog gaande, maar in ieder geval is zeker dat het Nederlandse ministerie van Economische zaken het werkpakket *Sustainability and Long-Term Governance* zal trekken. Dit werkpakket moet voor de langere termijn de ontwikkeling en het gebruik van de bouwstenen waarborgen en moet zorgen voor acceptatie van de resultaten. Hiervoor is een goede governancestructuur noodzakelijk, een stevige juridische basis en een goede samenhang met aanpalende activiteiten binnen het nieuwe financieringsinstrument CEF. Verder is ICT-standaardisatie als een belangrijke thema benoemt. Het Forum is mede om die reden aangesloten bij deze pilot.

De deelnemers aan eSens namens de Nederlandse overheid zijn: het ministerie van EZ, het ministerie van V&J, het Forum Standaardisatie, Tenderned, TNO en CZ.

2.3.2.2 Nederlandse situatie

Nederland is op verschillende wijzen bij de verschillende pilots betrokken. Aan sommige pilots neemt Nederland actief deel, andere volgt het meer op afstand. Op beleidsmatig niveau is niet altijd evenveel aandacht voor de impact van de pilots en ook de grote uitvoeringsorganisaties zijn niet altijd even goed aangehaakt. Mogelijkerwijs veroorzaakt dit problemen voor de toekomst, omdat in de pilots de facto standaarden kunnen ontstaan voor de inrichting van bepaalde diensten. Echter pilots bieden ook kansen om de eigen oplossingen op een EU platform te testen en geaccepteerd te krijgen als EU brede 'standaard'. Vooral de nog op te starten pilot eSens, in combinatie met de financiering uit CEF, heeft potentieel een grote impact

op met name uitvoerende overheidsorganisaties, vanwege hun grote afhankelijkheid van de inzet van ICT.

De pilots ontwikkelen geen formele standaarden, maar de voorzieningen en afspraken voortkomend uit de pilots kunnen leiden tot *de facto* standaarden. De Nederlandse overheid moet op beleidsmatig vlak kiezen of de resultaten van een pilot worden opgevolgd en breder zullen worden geïmplementeerd. Zo is bij de doorontwikkeling van DigiD bijvoorbeeld discussie over het al dan niet volgen van een van de QAA niveaus van STORK en zo ja welke.

De input namens Nederland in de pilots is niet formeel belegd en wordt niet formeel afgestemd tussen verschillende belanghebbende overheden. Het bedrijfsleven is er ook niet structureel bij betrokken. Ook wordt de potentiële impact van de pilots niet vaak herkend door verschillende overheden die er wel door geraakt kunnen worden. Gezien deze potentiële impact van de pilots op de inrichting van de Nederlandse overheidsprocessen en de raakvlakken daarvan met burgers/bedrijven is een meer actieve en gecoördineerde input gewenst.

2.3.2.3 Advies: Be proactive

In alle verschillende pilots zijn Nederlandse overheden betrokken, en in de nieuwe pilot eSens is de Nederlandse overheid goed vertegenwoordigd. Het Forum neemt ook aan eSens deel. De eSens pilot raakt veel verschillende dossiers binnen de overheid. Deze breedte kan tot gevolg hebben dat de Nederlandse inbreng op ontwikkelingen die raken aan standaardisatie uit verschillende domeinen moet komen. Deze breedte vraagt een proactieve benadering van het Forum, om de samenhang te bewaken van deze input. Zeker gezien naast de eSens pilot ook de STORK 2.0 en eCodex pilot nog doorlopen en de potentiële impact van de pilots beperkt wordt onderkend.

De pilots ontwikkelen geen standaarden, maar de inrichting van voorzieningen en de keuzes voor bepaalde standaarden kunnen leiden tot *de facto* standaarden op EU niveau. In de advisering voor opname van standaarden op de pas toe of leg uit lijst moet het Forum deze ontwikkelingen meenemen.

2.3.3 Lastenverlichting voor bedrijven

In overeenstemming met het verzoek van de stuurgroep worden de dossiers eFactureren, eAanbesteden en eRapporteren in breder verband behandeld binnen het beleidskader 'Lastenverlichting voor bedrijfsleven'. Dit beleidskader sluit per definitie nauw aan op de doelstellingen van het bedrijfsleven zélf met betrekking tot efficiencyverbetering en kostenvermindering. De groslijst (bijlage A) bevat een groot aantal gremia en activiteiten gericht op lastenverlichting en efficiencyverbetering. In een dergelijke complexe omgeving is, voor een dossier dat zowel overheid als bedrijfsleven raakt, optimale afstemming noodzakelijk. Uit het onderzoek bleek dat deze afstemming niet overal is geborgd. Daarom gaat dit advies vooral in op afstemming tussen publieke en private standaardisatie-activiteiten in het kader van lastenverlichting en de rol daarin van het Forum Standaardisatie.

2.3.3.1 Internationale ontwikkelingen

De standaardisatie-activiteiten gericht op efficiencyverbetering en kostenvermindering zijn veelomvattend en complex. De groslijst in Bijlage A geeft een compleet overzicht van internationale relevante ontwikkelingen. Voor de leesbaarheid is voor dit advies gekozen voor een focus op Europa. Daar immers ligt het zwaartepunt

van de interactie tussen de ontwikkeling van overheidsbeleid en initiatieven in de private sector. De samenhang met ontwikkelingen in Nederland als lidstaat zijn evident. Deze paragraaf gaat eerst in op het bredere Europese beleidskader waarna het thema lastenverlichting wordt uitgelicht. Vervolgens volgt een overzicht van de belangrijkste Europese standaardisatie-activiteiten in het licht van het geschetste beleidskader.

Europese beleidsdoelstellingen

De Europese Commissie heeft een groeistrategie voor de EU geformuleerd in 'Europe 2020'. De strategie heeft als doel om de EU een "slimme, duurzame en inclusieve economie [te laten] worden in een snel veranderende wereld"¹⁷. Eén van de zeven 'kerninitiatieven' die zijn geïntroduceerd om hieraan invulling te geven is de Digitale Agenda¹⁸. Deze kent op zijn beurt weer een aantal kernactiviteiten, waar het bewerkstelligen van een 'digitale interne markt' er één van is.

'Lastenverlichting' wordt in de Digitale Agenda niet expliciet als doel gedefinieerd. De Europese Commissie wil wel innovatie en ondernemerschap bevorderen, door de goede werking van de interne markt te stimuleren. De totstandkoming van de digitale interne markt is voor die goede werking cruciaal. De hoofdkenmerken van de digitale interne markt zijn *digitaal* (de overgang naar papierloos) en *intern* (harmonisatie tussen lidstaten). Diverse initiatieven van de Europese Commissie laten zich plaatsen in de context van lastenverlichting. Zij hebben tot doel belemmeringen weg te nemen voor de ontwikkeling en adoptie van bijvoorbeeld elektronisch betalingsverkeer ('SEPA'), elektronische facturen, elektronische overheidsdiensten, maar ook faciliteiten als identificatie, authenticatie en autorisatie van burgers en bedrijven. Deze hebben in de kern tot doel om de activiteiten van de private sector te faciliteren en te complementeren. Die worden gedreven door bedrijfsdoelstellingen en zijn doorgaans gebaseerd op eisen ten aanzien van efficiencyverbetering en kostenvermindering. De overheid heeft een specifieke rol. Zij kan immers specifieke competenties inzetten die de private sector niet ter beschikking heeft: wet- en regelgeving.

Verweven dossiers

De dossiers die vooral relevant zijn in het kader van lastenverlichting zijn eFactureren, eAanbesteden en eRapporteren. De ontwikkelingen rond deze dossiers worden in de groslijst (bijlage A). In de context van afstemming is het zinvol om kort nader op twee onderwerpen in te gaan: eFactureren en eAanbesteden. De Europese activiteiten rond deze onderwerpen zijn namelijk verweven met de in feite hiërarchische opbouw van doelstellingen (Europe 2020) via 'flagships' (Digitale Agenda) en actieprogramma's (Digitale Interne Markt) naar de activiteiten van de Europese Commissie zelf, zoals uitgevoerd in diverse DG's. De volgende ontwikkelingen zijn vooral relevant:

DG ENTR heeft als doelstelling met betrekking tot eFactureren (uitgewerkt in COM (2010) 712 *Final - "Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe"*) dat in 2020 eFactureren de meest gebruikte methode van factureren is. De Europese Commissie beoogt hiermee aan te geven dat in 2020 het ter beschikking stellen van factuurinformatie voornamelijk op elektronische manier zou moeten gebeuren. Voor de uitvoering van haar beleid voor eFactureren wordt DG ENTR ondersteund door het *European Multi-Stakeholder Forum on Electronic*¹⁹ *Invoicing*. Dit Forum heeft tot doel (nationale) ervaringen en praktijkvoorbeelden uit te wisselen

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

¹⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm

¹⁹ [decision8467_en.pdf](#)

tussen de leden (vertegenwoordigers van EU Member States en een aantal relevante entiteiten) en adviezen te formuleren over het wegnemen van belemmeringen voor de invoering van eFacturieren. Lidstaten worden verondersteld een eigen beleid te hebben en dat op soortgelijke wijze met een nationaal forum te ondersteunen. Om aan dit doel invulling te kunnen geven zijn door de Europese Commissie vier taken aan dit Forum opgedragen²⁰.

De Europese Commissie heeft in april 2012 een strategie voor eAanbesteding naar buiten gebracht. De strategie rust op een zevental pijlers, waaronder pijler II: Interoperabiliteit en standaarden. DG MARKT beoogt binnen deze strategie het gebruik van eFacturieren te stimuleren als onderdeel van haar doelstellingen rond eAanbesteding. De acties die hieruit voortvloeien hebben hun eigen dynamiek (zo noemt DG MARKT een einddatum van 2016) maar DG MARKT heeft aangegeven deze te zullen afstemmen met het *Multi-Stakeholder Forum*. Eind 2012 is begonnen met een *impact assessment* betreffende verschillende mogelijke implementatiescenario's die informatie moet opleveren waarop besluitvorming ten aanzien van vervolgstappen kan worden gebaseerd. Dit onderzoek is aangekondigd in een '*indicative roadmap*' *E-invoicing in public procurement*.

Merk op dat deze actie van DG MARKT aansluit bij de in de *Single Market Act II* genoemde 'kernactie 10': '*make electronic invoicing the standard invoicing mode for public procurement*'.

Europese standaardisatie

Voor het bestendigen van afspraken rond elektronisch zaken doen kiest de Europese Commissie vaak voor het instrument standaardisatie. De inzet van dat instrument is echter niet optimaal, zelfs als ter beeldvorming het speelveld wordt beperkt tot Europese formele normalisatie. De Europese Commissie initieert of faciliteert zelf opvallend vaak activiteiten binnen CEN. De aanpak is echter gefragmenteerd en de keuze uit het beschikbare instrumentarium lijkt arbitrair. Veelal wordt gekozen voor de vorm van CEN Workshop, voornamelijk vanwege de korte doorlooptijd van de ontwikkeling van CEN Workshop Agreements (CWA) als de meest 'lichte vorm van standaard' binnen het Europese normalisatiesysteem. Inmiddels zijn er tientallen CEN Workshops actief (geweest) op het vlak van *eBusiness*, waaronder een groot aantal vanuit privaat initiatief (bijvoorbeeld WS XBRL).

Door de keuze voor afzonderlijke CEN Workshops voor het bestendigen van afspraken ontstaat een coördinatieprobleem. De CEN procedures voor CWAs vereisen slechts geringe coördinatie tussen de activiteiten van Workshops – van een coherent werkprogramma hoeft daarbij geen sprake te zijn. CWA's zijn per definitie gericht op de vervulling van de behoefte(s) van de deelnemers in de Workshops, maar bijvoorbeeld ook ter ondersteuning van de pilots als PEPPOL, ePrior, eTen en soortgelijke initiatieven. Uit de verkenning blijkt dat er weinig samenhang en afstemming is tussen (de resultaten van) Europese projecten onderling en de activiteiten van CEN Workshops. Van een geharmoniseerd geheel van beleidsmaatregelen en –doelstellingen enerzijds, en standaarden anderzijds, is geen sprake. In sommige gevallen probeert de Europese Commissie harmonisatie via regelgeving op te leggen door selectie en adoptie van standaarden. Indien die regelgeving niet is getoetst aan de *business cases* van (private) sectoren en lidstaten is dat vooral voor de private sector – maar ook voor de publieke sector - een onwelkome ingreep.

²⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/e-invoicing/benefits/invoicing_forum_en.htm

Het huidige standaardisatieprogramma van CEN voor eBusiness²¹ bestaat uit min of meer losstaande activiteiten en kent geen strakke regie. Wel zijn er in 2012 in de CEN Workshops opnieuw belangrijke resultaten geboekt. Belangrijk voor eFacturieren en eAanbesteden zijn deMUG (*Message user guidelines*) en de CWA's van Bii2 (*Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe*) en eINV3 (*eInvoicing*). In CEN WS XBRL is in 2012 op initiatief van de markt een aanvang gemaakt met de verdere ontwikkeling van CWA's voor XBRL, die van belang zijn bij eAanbesteden.

Voor de activiteiten van CEN WS BII/2, CEN WS GITB/2 en CEN WS eInvoicing/3²² worden momenteel vervolgcacties gedefinieerd.

2.3.3.2 Nederlandse situatie

De Nederlandse situatie rond standaardisatie ten behoeve van lastenverlichting voor het bedrijfsleven verschilt niet heel veel van de Europese. Ook de Nederlandse overheid heeft een beleid waarin lastenverlichting (voor het bedrijfsleven) en harmonisatie frequent worden genoemd. Nederlandse marktpartijen werken actief aan de ontwikkeling en implementatie van afspraken met het doel processen efficiënter en 'papierloos' in te richten. Het belang van aansluiting bij Europese (en mondiale) afspraken wordt algemeen onderkend.

De verkenning naar Nederlandse betrokkenheid bij Europese en mondiale standaardisatie ten behoeve van lastenverlichting laat zien dat de Nederlandse overheid slechts in geringe mate en beperkt gecoördineerd aansluit op ('standaardisatie-')initiatieven van de private sector – iets wat juist in de context van een beleid gericht op lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven van de overheid verwacht mag worden. Er zijn voorbeelden die aantonen dat door het missen van deze aansluiting een eigen, afwijkende koers van de Nederlandse overheid ontstaat bij de keuze en implementatie van standaarden voor de uitwisseling van informatie met burgers en bedrijven met lastenverlichting als doel. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van een Nationaal (!) Semantisch Factuurmodel, maar bijvoorbeeld ook het gebrek aan actieve participatie in (voor het bereiken van de Europe 2020 doelstellingen belangrijke) projecten als PEPPOL. Wanneer de overheid een eigen koers vaart in de adoptie en promotie van standaarden ten behoeve van lastenverlichting, met onvoldoende afstemming met de private sector, bestaat het gevaar dat die lasten juist verzwaard worden doordat bedrijven voor B2G andere standaarden moeten hanteren dan voor B2B, en/of doordat de nationale 'afspraken' afwijken van die in andere landen.

De belangrijkste gesignaleerde ontwikkelingen rond het thema lastenverlichting zijn door de Nederlandse overheid wel belegd bij verantwoordelijken. De onderlinge afstemming en de afstemming tussen publieke en private doelstellingen en acties lijken echter ook op nationaal niveau niet optimaal. Zo heeft het Ministerie van EZ in Nederland het Nationaal Multibelanghebbenden Forum eFacturieren opgericht, in antwoord op een soortgelijke actie van de Europese Commissie. Dit heeft vooral tot doel om met belanghebbende partijen te overleggen over de (verdere) invoering van eFacturieren in Nederland. Zowel de samenstelling van het Forum als de formele afvaardiging naar het Europese Forum is publiek/privaat. Daarmee is weliswaar formeel gezien aan het beginsel van consultatie van marktpartijen voldaan, maar toch vormt ook dit in wezen een geïsoleerd

²¹ De noemer 'lastenverlichting' wordt binnen CEN niet gehanteerd. De noemer 'eBusiness' dekt zowel GtoG, GtoB, BtoG, als BtoB.

²² Zie bijgaand overzicht van standaardisatieontwikkelingen

netwerk: parallel aan deze actie heeft de overheid bijvoorbeeld elders een eigen project²³ gestart om aan deze invoering van e-Facturieren bij te dragen

Nederlands initiatief: Verbetering van coördinatie

Zoals aangetoond worden de meeste afspraken die van belang zijn voor lastenverlichting gemaakt in CEN Workshops. CEN Workshops werken op basis van directe vertegenwoordiging, dat wil zeggen dat een nationale 'schaduwgroep' niet vereist is. Waargenomen kan worden dat Nederlanders die participeren in die workshops in het beste geval hun inbreng informeel onderling afstemmen. In enkele gevallen wordt hiervoor gebruik gemaakt van – min of meer open - bestaande overlegstructuren.

Nederlandse en Europese belanghebbende partijen herkennen de successen van de CEN Workshops, maar maken in toenemende mate bezwaar tegen het gebrek aan de coherentie, het niet optimale draagvlak en de onvolledige borging van resultaten voor de lange termijn die inherent zijn aan de keuze voor Workshops als het mechanisme voor Europese standaardisatie voor *eBusiness*.

Om een verbetering van de coördinatie te bewerkstelligen is op initiatief van de private sector, gefaciliteerd door NEN de *eBusiness Coordination Group* ingericht. Hoewel deze groep primair als aandachtsgebied heeft de coördinatie van activiteiten binnen CEN zélf is het initiatief door de Europese Commissie met enthousiasme verwelkomd als platform dat een dialoog faciliteert met belanghebbenden over standaardisatievereisten en – mogelijkheden en de Europese Commissie kan adviseren bij het vertalen van de doelstellingen van de publieke sector naar (het beleggen van) standaardisatie activiteiten.

NEN organiseert de geconsolideerde inbreng vanuit Nederland in de eBCG, en de toekomstige Europese infrastructuur voor standaardisatie van *eBusiness*. Hiertoe wordt in 2013 bij NEN een platform ingericht op basis van een stakeholderanalyse. De Nederlandse overheid wordt als een belangrijke stakeholder beschouwd. Zij wordt daarnaast ook aangemoedigd om bij de inrichting van dit platform, en de deelname vanuit Nederland in de Europese standaardisatie-activiteiten, een faciliterende rol aan te nemen.

2.3.3.3 Advies: Be alert en Be pro-active

- *Be alert*: Waak voor eilandvorming. Zorg voor een goede afstemming tussen verschillende overheidspartijen bij de ontwikkeling, selectie, en toepassing van standaarden. . Verifieer, om een optimaal *level playing field* voor ondernemers te bewerkstelligen, deelname van de overheid aan activiteiten en (bestaande of in ontwikkeling zijnde) afspraken van het bedrijfsleven²⁴, en aan Europese en mondiale standaardisatie (bijvoorbeeld via de normcommissies van NEN).
- *Be pro-active*: Stimuleer het gebruik van gevestigde standaardisatie-infrastructuren en de daarin bestaande en geaccepteerde formele rollen van belanghebbenden om invloed uit te oefenen, geïnformeerd te blijven, en draagvlak te vinden. Stimuleer deelname van partners in deze netwerken. Reken af met de onterechte veronderstelling dat standaardisatie per definitie diepgaande technische kennis vereist. Invloed kan ook bestaan uit faciliteren, organiseren en programmeren (bijv. in de *CEN eBusiness Coordination Group*).

²³ doclNET, nu 'simplerInvoice'

²⁴ Zoals de GS1 eCom invoeringsconventies, of de dienst E-Facturatie van Portbase, als belangrijke voorbeelden van Nederlandse marktinitiatieven op het gebied van eFacturieren.

3. Netwerk

3.1 Context

In aanvulling op de verkenning van internationale standaardisatieontwikkelingen hebben PBLQ en NEN de mogelijkheden onderzocht voor een netwerk als klankbord voor het Forum ten behoeve van zijn activiteiten in enkele EU gremia. Hierbij wil het Forum advies over de vorm waarin een dergelijk netwerk moet worden opgezet en hoe het onderhouden kan worden. Dit advies vindt plaats binnen een context van de manieren waarop de EU werkt en Nederland zich daarin laat vertegenwoordigen, de formele en informele afstemming over standaardisatie en normalisatie en de rol van het Forum dat voor de Nederlandse overheid de lijn tussen de verschillende niveaus van standaardisatie (wereldwijd, EU en Nederland) moet bewaken.

3.1.1 Nederland en de EU

De Europese Unie wordt in de breedste zin van het woord gevormd door de lidstaten. De Europese regelgeving komt tot stand met behulp van veel input uit allerlei partijen uit die lidstaten. Het beleidsproces rondom de voorstellen die de Europese Commissie doet, is er op gericht te allen tijde kennis uit belanghebbende partijen te verkrijgen als input. Op basis van deze input maakt de Commissie een afweging en produceert zij haar voorstellen. Ook in de detailuitwerking van regelgeving, de zogenaamde comitologie, zijn lidstaten nauw betrokken middels een afvaardiging van een of meerdere experts.

De afvaardiging van experts naar Brussel gebeurt door vele overheidsorganisaties en op het gebied van standaardisatie ook door veel bedrijven. Een bekend probleem bij afvaardiging door overheidsorganisaties is dat er niet altijd goede afstemming vooraf en achteraf plaatsvindt tussen de afgevaardigde en de organisatie die hij vertegenwoordigt. Vaak zijn de aanwezige experts personen die uit persoonlijk enthousiasme en vergevorderde dossierkennis in het Brusselse terecht komen, zonder een degelijke ondersteunende structuur vanuit de thuisorganisatie. Dit kan leiden tot de vreemde situatie dat een afgevaardigde namens de staat der Nederlanden onderhandelt over een onderwerp dat mogelijk een breder raakvlak heeft dan de afgevaardigde vanuit zijn positie kan overzien.

Overheden zijn in het Brusselse domein gericht op het optimaal behartigen van het Nederlandse belang. Het is dus van belang de inbreng van Nederlandse ambtenaren in Brusselse gremia beter te structureren en ondersteunen. Daar hoort ook afstemming tussen Nederlandse organisaties bij, vele EU dossiers raken immers aan meerdere overheidsorganisaties. Voor het standaardisatiedomein komt daar bij dat ook het bedrijfsleven nauw betrokken is bij de Brusselse ontwikkelingen. Het is daarom zaak voor Nederland om uitwisseling tussen de verschillende standaardisatiegremia te organiseren en zo beter af te stemmen. Hierbij moet aangetekend worden dat het belang van de Nederlandse overheid op het gebied van standaardisatie niet altijd in lijn is met het belang van bedrijven. Deze bedrijven kunnen vanuit hun eigen commerciële belang een andere mening hebben over de te prefereren standaardisatieontwikkelingen dan Nederland. Bovendien kan het zijn dat bedrijven een meer Europese focus hebben en de Nederlandse overheid op dossiers er voor kiest meer een Nederlandse lijn te volgen. Waar de Europese en Nederlandse lijn uit elkaar lopen betekent dit dat de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven uit de pas kunnen lopen met de belangen van de Nederlandse overheid.

Een rol van het Forum is zoveel mogelijk de samenhang tussen mondiale, Europese en Nederlandse standaardisatie te bewaken waar het standaarden betreft die de overheid raken. In het kader van de EU activiteiten van het Forum is het van belang input te verkrijgen uit een brede klankbordgroep in Nederland. Deze rol zou ingevuld kunnen worden door het op te richten netwerk

3.1.2 Standaardisatiegremia in Nederland

De beoogde deelnemers aan het Netwerk dat het Forum wil inrichten als klankbord komen uit verschillende onderdelen van de overheid en het bedrijfsleven. Ze zijn reeds betrokken bij standaardisatieontwikkelingen vanuit verschillende partijen.

Er zijn binnen Nederland vele partijen betrokken bij (internationale) standaardisatie, elk met zijn eigen rol en functie. De volgende rollen zijn te onderscheiden:

- partijen die kaders stellen ten aanzien van het gebruik van standaarden zoals de ministeries van economische Zaken en Binnenlandse Zaken;
- partijen die standaarden gebruiken, dit zijn in principe alle overheden;
- partijen die helpen bij de implementatie van standaarden zoals ECP en software leveranciers;
- partijen die standaarden selecteren, zoals het Forum voor de pas toe of leg uit lijst, maar bijvoorbeeld Geonovum voor het overheids geo-informatie domein;
- partijen die (internationale) standaarden beheren zoals NEN en ISO.

Het Forum heeft eigen expertgroepen voor inhoudelijke ondersteuning bij haar werkzaamheden. In deze expertgroepen zijn zowel ambtenaren als afgevaardigden van het bedrijfsleven als expert vertegenwoordigd.

De verkenning laat zien dat de afstemming tussen de verschillende partijen niet altijd optimaal is. De gremia beperken zich vaak tot hun eigen domein, ook waar standaardisatieontwikkelingen domein overstijgend kunnen doorwerken. Het netwerk zou bij moeten dragen aan een verbetering daar van, op de domeinen die van belang zijn voor het Forum in haar activiteiten in de EU.

3.2 Borging netwerk in de toekomst

Het netwerk dat het Forum wil oprichten als klankbord voor haar EU activiteiten moet passen binnen de reeds bestaande ontwikkelingen en gremia. Het is van belang dat het netwerk voor de deelnemers een duidelijke toegevoegde waarde heeft boven de bestaande afstemmingsgremia. Veel van de werkzaamheden in standaardisatiegremia zijn onbetaald. Leden van de gremia nemen deel om de belangen en doelstellingen van hun organisatie te vertegenwoordigen.

Advies 1: bepaal samen met de beoogde deelnemers aan het netwerk in de eerste bijeenkomst het nut en noodzaak van het netwerk en of en zo ja hoe het toegevoegde waarde kan bieden voor zowel de deelnemers als het Forum. Hierbij moeten de deelnemers gezamenlijk bepalen wat de doelstelling, samenstelling en werkwijze van een mogelijk netwerk kan zijn. Het is aan te raden hierbij nadrukkelijk de samenhang met andere gremia te verkennen, in een bredere context dan alleen de EU focus die het netwerk in het kader van de internationale opdracht van het Forum moet hebben. Een toegevoegde waarde kan er in liggen dat er inhoudelijk wezenlijke discussies worden gevoerd waarbij deelnemers echt invloed kunnen uitoefenen op de

Nederlandse inbreng in de EU gremia, maar bijvoorbeeld ook door feedback te geven uit de Brusselse gremia waar de leden van het netwerk niet zelf aan tafel kunnen zitten.

Mits in de eerste bijeenkomst de mogelijke toegevoegde waarde van het netwerk bevestigd wordt zijn er een aantal mogelijkheden om een dergelijk netwerk succesvol in te richten:

Advies 2: het Forum treedt initieel zoveel mogelijk faciliterend op door bijvoorbeeld een beperkt secretariaat van het netwerk te onderhouden ten behoeve van de organisatie van de bijeenkomsten, de verslaglegging en de feedback uit de Brusselse gremia. Na verloop van tijd kan de optie verkend worden met een roulerend voorzitterschap te werken tussen de deelnemende partijen. Het Forum is namelijk de organisatie die dit netwerk initieert. Ondanks dat interesse in deelname bij de deelnemers een motivatie op zou moeten roepen om er tijd in te investeren is het niet vanzelfsprekend dat deze tijd er is/voldoende genomen wordt.

Advies 3: om de inspanning voor deelname beperkt te houden is het aan te raden een of twee keer per jaar een fysieke bijeenkomst te houden en de overige afstemming digitaal te doen. In de fysieke bijeenkomsten kunnen dan thema's en lopende zaken afgestemd worden en moet er ruimte zijn voor informele afstemming.

Een grote uitdaging voor het Forum is het netwerk representatief te laten zijn voor 'de' Nederlandse achterban. Deze is erg breed met waarschijnlijk daarbinnen tegengestelde belangen. Door hier aandacht voor te hebben is het mogelijk een toegevoegde waarde te bieden op het aspect van afstemming tussen bestaande gremia zoals beschreven in 3.1.2.

Advies 4: het Forum moet daarom voortdurend zelf actief op zoek blijven naar mogelijke nieuwe leden, binnen de overheid of het bedrijfsleven. Daarbij is het aan te bevelen de toegang tot het netwerk laagdrempelig te maken door de bijeenkomsten bijvoorbeeld openbaar aan te kondigen. De *concept viability*-toets van de Britse overheid, of de ICT haalbaarheidstoets van ICT-Office die daar op is gebaseerd, werken ook met dit principe en dat heeft bewezen voordelen opgeleverd. Een ander goed voorbeeld is het stakeholderanalysemodel dat NEN hanteert.

Inhoudelijk kan het netwerk een grote hoeveelheid dossiers beslaan. De kans is daarmee groot dat het netwerk veel deelnemers zal kennen met uiteenlopende expertisegebieden.

Advies 5: om het tijdsbeslag beperkt te houden en de relevantie van deelname hoog dienen deelgroepen gemaakt te worden binnen het netwerk op basis van inhoudelijke dossiers. In de bijeenkomsten moeten de inhoudelijke agenda's van de Europese activiteiten van het Forum centraal staan en alleen die netwerkpartners worden uitgenodigd die zich voor het betreffende inhoudelijke thema hebben opgegeven.

Tot slot, de ICT standaardisatiewereld is een heel vakgebied op zich, dat zich moet manifesteren in een bredere setting van primaire processen. De bekendheid met en het belang van (ICT) standaardisatie is voor niet experts/betrokkenen niet altijd evident.

Advies 6: het verdient om die reden de aanbeveling dat het Forum periodiek breder communiceert dan alleen met de deelnemers aan het netwerk. Door het delen van de activiteiten van het netwerk en de resultaten die met behulp van het netwerk bereikt zijn creëert het forum draagvlak en verspreid het de inhoudelijke resultaten. Deze aanpak past binnen de strategie van een bredere communicatie over het nut en noodzaak van het Forum zoals beschreven in het werkplan 2013. Bovendien is het uiteindelijke doel van standaardisatie om in het geval

van de overheid bij te dragen aan betere primaire processen. Dit einddoel moet leidend zijn bij de werkzaamheden van het netwerk.

Bijlage A Achterliggende Bevindingen

De Groslijst van achterliggende bevindingen is als aparte bijlage bij dit rapport gevoegd.

Bijlage B Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
John Kootstra	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Michiel Schoo	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Guus Bronkhorst	Ministerie van Binnenlandse Zaken
David de Nood	VNO/NCW
Peter Potgieser	Royal Bank of Scotland
Hans Bos	Microsoft
Adrie Spruit	KING
Piet van der Krieke	Kadaster/Architectuurraad Manifestgroep
Freek van Krevel	Ministerie van Economische Zaken
Arjan Haasnoot	Ministerie van Economische Zaken
Erik Wijnen	Ministerie van Economische Zaken