



Een handreiking voor overheidsorganisaties

Grenzeloze Standaardisatie

Forum Standaardisatie



Inhoudsopgave

Over het Forum Standaardisatie.....	2
Inleiding.....	4
CASE EDIFACT MDG-10.....	6
1 Standaarden, een introductie.....	8
1.1 Wat zijn 'standaarden'?	8
1.1.1 Normen en standaarden.....	8
1.1.2 Open en gesloten standaarden.....	9
1.2 Standaarden op het gebied van gegevensuitwisseling.....	9
1.3 De rol van overheden bij standaardisatie.....	10
1.3.1 Internationaal.....	10
1.3.2 Europa.....	10
1.3.3 Nederland.....	11
CASE INSPIRE.....	12
2 Het belang van internationale standaardisatie.....	14
2.1 Slimmer (samen)werken voor economische groei.....	14
2.2 Gericht sturen op standaardisatie.....	15
2.2.1 Bescherming van investeringen.....	15
2.2.2 Voorbeeldwerking.....	16
2.2.3 Eenvoudigere implementatie door kennisvoorsprong.....	16
CASE PORTBASE.....	18
3 Succesvol deelnemen aan internationale standaardisatie.....	20
3.1 Deelnemen aan standaardisatietrajecten.....	20
3.2 Succesfactoren.....	20
3.3 Stappenplan.....	23
CASE SEPA.....	26
DE DOSSIERS.....	28
Dossier 1. Toegang, identificatie en authenticatie.....	28
Dossier 2. Elektronisch factureren.....	29
Dossier 3. Elektronisch aanbesteden.....	30
Verder lezen.....	31

College en Forum Standaardisatie

Het Forum en het College Standaardisatie zijn, op initiatief van het ministerie van EL&I, ingesteld om de digitale samenwerking (interoperabiliteit) tussen overheden onderling en tussen overheid, bedrijfsleven en publiek te bevorderen. Interoperabiliteit zorgt ervoor dat verschillende ICT-systemen beter op elkaar aansluiten en dat gegevens uitgewisseld en/of hergebruikt kunnen worden. Open standaarden spelen hierbij een belangrijke rol.

Het Forum Standaardisatie adviseert op basis van onderzoek het College Standaardisatie, dat op haar beurt aanbevelingen doet aan verschillende ministers over beleid op het gebied van interoperabiliteit en open standaarden. Het Forum Standaardisatie is daarbij ook internationaal actief. Het onderhoudt een netwerk van standaardisatie-experts, is actief op overkoepelende dossiers met een generiek belang, zoals het Europese Interoperabiliteitsraamwerk, en monitort ontwikkelingen met sectoroverstijgend belang. Het Forum is van mening dat verdere bewustwording de Nederlandse overheid, in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, een verdere toonaangevende internationale positie kan verschaffen.

Bureau Forum Standaardisatie, het secretariaat van het Forum en College Standaardisatie, is ondergebracht bij Logius, de dienst digitale overheid van het ministerie van BZK.

Inleiding

Met internationale standaardisatie hebben we allemaal wel eens te maken (gehad). Het is vaak zo vanzelfsprekend dat het pas opvalt als het er niet is. Denk aan de stekker van het scheerapparaat waarvoor in het buitenland ineens een adapter nodig blijkt. Of dat er overal rechts gereden wordt, behalve in het (voormalig) Verenigd Koninkrijk. De behoefte aan internationale standaarden geldt niet alleen in de tastbare wereld, maar is minstens zo groot in de virtuele wereld van de ICT. Om data en informatie te kunnen uitwisselen, moeten systemen, netwerken en applicaties met elkaar kunnen 'praten' en moeten er afspraken gemaakt worden over zaken als de beveiliging. Daarnaast zijn er ook afspraken nodig over begrippen en de manier waarop de informatie gebruikt wordt.

Internationale standaarden en de overheid

Voor de overheid is (internationale) standaardisatie op het gebied van ICT en gegevensuitwisseling steeds belangrijker. Bijvoorbeeld in het licht van bezuinigingen en de ambitie om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlichten. Standaarden maken immers snelle en betrouwbare gegevensuitwisseling en gegevenshergebruik mogelijk, wat kosten reduceert, dienstverlening verbetert en innovatie versnelt. Standaardisatie in systemen en werkprocessen voorkomt daarnaast fouten bij het uitvoeren van (semi-) publieke taken en het vereenvoudigt internationale samenwerking. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid. Daarbij valt te denken aan de compatibiliteit van de communicatiesystemen van de politie bij grensoverschrijdende acties, maar bijvoorbeeld ook aan de manier waarop DNA-profielen worden geregistreerd. Kort gezegd leveren standaarden dus geld, tempo en kwaliteit op.

Uw rol als overheidsmanager

Het speelveld van internationale standaardisatie is enorm breed. Niet alleen omdat het alle sectoren van de maatschappij raakt, maar ook omdat er enorm veel spelers zijn. Veel standaarden op het gebied van ICT worden door internationale organisaties gemaakt en beheerd. Maar standaarden kunnen ook in samenwerking ontwikkeld worden door een bepaalde marktsector, zoals bij het eurobetalingsverkeer. Direct of indirect speelt de overheid er vrijwel altijd een rol in.

Als overheidsmanager kunt u passief afwachten tot de standaarden klaar zijn om ze vervolgens te selecteren voor gebruik, voor de inrichting van de eigen organisatie en als referentiespecificatie in aanbestedingen. Maar u kunt ook een stap verder gaan. U kunt actief participeren in de ontwikkeling van standaarden en standaardisatie zelfs inzetten als strategisch instrument. Daar is zeker niet altijd technische expertise voor nodig. Ook als eindgebruiker kunt u – op basis van een goed gedefinieerde probleemstelling – aanzienlijke

invloed uitoefenen op aspecten als prioriteitsstelling, werkgebied en andere aspecten van het standaardisatietraject. Door te zorgen dat standaarden zoveel mogelijk aansluiten bij uw eigen doelstellingen of reeds gedane investeringen, kunt u ambities realiseren en desinvesteringen voorkomen. Bovendien kunt u uw innovatievermogen vergroten en kunt u zelfs een voortrekkersrol vervullen waarmee u uw strategische positie verder versterkt.

Het doel van deze handreiking

De afgelopen twee jaar heeft het Forum Standaardisatie in samenwerking met het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) en Het Expertise Centrum (HEC) een internationale verkenning uitgevoerd naar ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie bij informatie-uitwisseling. De basis hiervoor waren een aantal dossiers en gesprekken met managers, project- en programma-verantwoordelijken op 'kruispuntposities van standaardisatie', zowel binnen als buiten de overheid. De verkenning laat een zeer breed scala van ontwikkelingen zien die raken aan de Nederlandse overheid en waarin veelal Nederlandse publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn. In deze publicatie bieden we u, op basis van de verkenning, een handreiking om uw weg te vinden in de internationale situatie en gericht te werken aan het bereiken van uw doelstellingen.

Leeswijzer

In deze handreiking gaan we eerst dieper in op wat we eigenlijk verstaan onder 'standaarden' en hoe (internationale) standaardisatie raakt aan de Nederlandse overheid. Vervolgens krijgt u, in hoofdstuk 2, een beeld van het belang van internationale standaarden voor de economie en het functioneren van de overheid. Ook leest u waarom het belangrijk kan zijn om als overheidsmanager een actieve rol te spelen in standaardisatietrajecten. In hoofdstuk 3 krijgt u tot slot concrete handvatten om dit op een succesvolle manier te doen. Ter illustratie en verduidelijking zijn in deze handreiking verder een aantal praktijkverhalen opgenomen en samenvattingen van de vier meest uitgewerkte dossiers uit de verkenning.



CASE EDIFACT MDG-10

EDIFACT MDG-10 – standaarden voor gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid

Edifact is een internationale standaard voor elektronische gegevensuitwisseling. De standaard is voor verschillende sectoren in de samenleving specifiek ingevuld. Binnen de sociale zekerheid is er bijvoorbeeld een standaard voor berichten waarmee, in Europees verband, informatie kan worden uitgewisseld over het arbeidsverleden van werknemers. De standaard betreft niet alleen de syntaxis van de gegevenselementen, maar ook de betekenis van de verschillende elementen en de manier waarop de gegevens in het bericht zijn opgebouwd. Door de Edifact-berichten wordt de administratieve last aanzienlijk beperkt.

Cor Franke is van 1991 tot en met 1996 voorzitter geweest van het Nederlandse, Europese en mondiale overleg over (EDIFACT-) standaardisatie in de sociale zekerheid. Hij is ervan overtuigd dat, waar het gaat om standaardisatie, het in veel gevallen loont om initiatief te nemen en te investeren. “Ik was al een tijdje voorzitter van de ‘Edifact Message Development Group’ voor de sociale zekerheid, toen ik van werkgever wisselde. Mijn nieuwe baas schrok van de kosten die ermee gemoeid waren: het reizen, de hotels, de tijdsinspanning. Al met al ging het om enkele tienduizenden euro’s. Als antwoord heb ik hem voorgerekend wat het zou kosten als ik het níet zou doen. Dat liep echt in de tientallen miljoenen.”

“In Nederland werkten we namelijk al met standaarden voor de gegevensuitwisseling tussen de toenmalige bedrijfsverenigingen (nu UWV) en de werkgevers en salarisadministratiekantoren. Als we er niet voor hadden gezorgd dat onze standaard verwerkt zou worden in de nieuwe mondiale standaard, zouden al die partijen uiteindelijk hun software moeten aanpassen. Daar zijn enorme kosten én risico’s mee gemoeid. Door heel veel initiatief te nemen en het voortouw te nemen in de discussies, kun je ervoor zorgen dat je eigen belangen geborgd zijn. Dat is geen kwestie van jouw ideeën bij de ander ‘door de strot duwen’ maar te zorgen voor een slimme en brede structuur waar zoveel mogelijk inpast. Waar wij bijvoorbeeld werken met één BurgerServiceNummer, hebben sommige andere landen twee persoonlijke identificatienummers. Daar moet een standaard dan ruimte voor bieden. Alleen als je consensus kunt bereiken, heeft een standaard voldoende draagvlak om ook écht te werken.”

Cor Franke:

“Actief deelnemen vergt een behoorlijke investering. Maar je moet vooral ook kijken wat het kost om het níet te doen”

1 Standaarden, een introductie

Standaardisatie is een heel breed begrip. Het kan betrekking hebben op zeer uiteenlopende onderwerpen, op verschillende niveaus en het kan bijvoorbeeld gaan om formele standaarden of informele afspraken. Deze handreiking zoomt in op internationale standaarden op het gebied van digitale informatie-uitwisseling. In dit hoofdstuk kunt u lezen wat daar allemaal bij komt kijken, wat er precies wordt verstaan onder standaarden, wie er bij standaardisatie betrokken zijn en wat de rol is van de overheid.

1.1 Wat zijn 'standaarden'?

1.1.1 Normen en standaarden

Hoewel de termen *norm* en *standaard* vaak door elkaar worden gebruikt, is er wel een onderscheid. Een norm is een vrijwillige afspraak tussen belanghebbende partijen over een product, dienst of bedrijfsproces, die tot stand komt via een proces van *normalisatie*. De term 'standaard' wordt officieel gebruikt voor afspraken die niet volgens de principes van formele normalisatie tot stand zijn gekomen. Het onderscheid tussen de twee wordt dan ook wel aangeduid met 'formele standaardisatie' (normalisatie) en 'informele standaardisatie'

Normen worden opgesteld onder auspiciën van normalisatie-instituten. Daarbij zijn er drie niveaus: mondiaal (ISO, IEC), Europees (CEN, CENELEC, ETSI) en nationaal (NEN) niveau. Deze geografische voorstelling is niet zomaar gekozen; normalisatie is grotendeels gebaseerd op een landenmodel waarin zowel de ontwikkeling als het uiteindelijke draagvlak wordt georganiseerd vanuit de lidstaten. Normalisatie op het gebied van informatie-uitwisseling en -beheer vindt vooral plaats op mondiaal niveau in de technische commissies van ISO en de gemeenschappelijke technische commissie voor ICT, van ISO en IEC. Op alle niveaus (nationaal, Europees, mondiaal) geldt dat de inhoud van de normen niet door bureaus van de normalisatie-organisaties wordt vastgesteld, maar door de partijen die er belang bij hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld producenten, ondernemers, dienstverleners en gebruikers zijn, maar ook overheden, inspectie-, consumenten- en onderzoeksorganisaties. De Nederlandse deelname wordt georganiseerd door NEN.

Het speelveld voor informele standaardisatie is per definitie niet gedefinieerd, en voortdurend in beweging. Voorbeelden van organisaties voor informele standaardisatie zijn W3C, OASIS, Edustandaard en Geonovum. Enerzijds zijn de standaardisatieprocessen zoals die van W3C – hoewel anders ingericht – gebaseerd op soortgelijke kernwaarden van open standaardisatie als de processen van ISO. Aan de andere kant van het spectrum vinden we industrieconsortia die in een sterk gesloten proces technische afspraken maken en deze volgens een recept van lobby en marketing tot de facto standaard verheffen.

1.1.2 Open en gesloten standaarden

Relevanter dan het verschil tussen normen en informele standaarden is het verschil tussen open en gesloten standaarden en standaardisatieprocessen. Zie onderstaande definitie van het Forum Standaardisatie.

Een standaard is volledig open als:

- de standaard is goedgekeurd en wordt gehandhaafd door een non-profit organisatie en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen;
- de standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard vrijelijk of tegen een nominale bijdrage kan worden beschikt (het moet voor iedereen mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs);
- het intellectuele eigendom - met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten - van de standaard onherroepelijk ter beschikking is gesteld op een 'royalty-free' basis;
- er geen beperkingen zijn omtrent het hergebruik van de standaard.

Open standaarden dragen bij aan interoperabiliteit omdat ze transparant zijn en iedereen ze kan gebruiken. Daar komt bij dat open standaarden de afhankelijkheid van softwareleveranciers (zgn. vendor lock-in) verminderen. De keuze voor een bepaald product mag de keuze voor een ander product niet beïnvloeden. Als software gebruik maakt van open standaarden, wordt het bovendien makkelijker om verschillende leveranciers te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van ICT-systemen die op elkaar aansluiten. De definitie van open standaarden biedt een handreiking om informele standaardisatie-activiteiten en hun uitkomsten te kunnen onderscheiden naar openheid. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat ook de impact van afspraken die voortkomen uit gesloten processen groot kan zijn, denk bijvoorbeeld aan het Microsoft Word documentformaat .doc.

1.2 Standaarden op het gebied van gegevensuitwisseling

Bij standaardisatie op het gebied van informatie-uitwisseling gaat het eigenlijk om drie dingen: technische afspraken, semantische afspraken en organisatorische afspraken. De technische afspraken hebben bijvoorbeeld betrekking op het bestandsformaat en het niveau van de beveiliging. De semantische afspraken gaan over het eenduidig definiëren van begrippen. Wat is bijvoorbeeld een 'partner'? Kan dat alleen een huwelijkspartner of geregistreerd partner zijn of kan dat ook een andere meerderjarige zijn waarmee een gemeenschappelijke huishouding gevoerd wordt? Organisatorische afspraken hebben te maken met de waarborgen en processen

die rondom de gegevensuitwisseling zijn georganiseerd om één gezamenlijk doel te bereiken. Zo is bijvoorbeeld een Europese grensoverschrijdende elektronische identiteit (het gebruik van DigiD voor dienstverlening in het buitenland) onder andere afhankelijk van procesafspraken over het beheer, het vaststellen van veiligheidsniveaus en het afhandelen van vragen en klachten.

1.3 De rol van overheden bij standaardisatie

1.3.1 Internationaal

Op wereldwijde schaal vindt afstemming plaats tussen overheden over standaardisatie. In de overeenkomst over handelsbelemmering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO TBT ¹) zijn de criteria voor openheid en transparantie vastgelegd die de officiële basis zijn voor de werkwijzen van de normalisatie-instituten CEN en ISO. Ook worden er in VN-verband daadwerkelijk standaarden ontwikkeld, veelal in samenwerking met de private sector. Een bekend voorbeeld zijn de telecomstandaarden van ITU, en de berichtenstandaarden van UN/CEFACT. Daarnaast participeren overheden regelmatig in standaardisatieorganisaties als W3C, OASIS of ISO.

1.3.2 Europa

Op Europees niveau zijn kaders vastgesteld die richting geven aan standaardisatie-inspanningen: de European Interoperability Strategy (EIS) en het European Interoperability Framework (EIF). Deze kaders spelen een rol in processen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en gezondheid. Samen geven zij invulling aan een Europees werkprogramma voor ICT-standaardisatie. De EU heeft daarbij het principe onderkend dat er geen nieuwe standaard zou moeten worden gemaakt als ergens anders al een dergelijke standaard bestaat. Daarom ontwikkelt de EU niet alleen meer eigen standaarden, maar zoekt zij nu ook actief aansluiting bij internationale standaarden.

De wettelijke basis voor Europese normalisatie is momenteel vastgelegd in Richtlijn 98/34/EC waarin de drie Europese normalisatie-organisaties worden erkend (CEN, CENELEC, ETSI). De Richtlijn stelt de Europese Commissie in staat om aan de normalisatie-organisaties opdrachten te verstrekken. Hoewel zij private organisaties zijn, worden deze organisaties verondersteld een algemeen Europees belang te dienen. Voor Europese normalisatie in de IT-sector is een aanvullend kader vastgelegd in Richtlijn 87/95/EEC. Daarbij moet als kanttekening worden geplaatst dat de Europese Commissie momenteel bezig is om het Europese standaardisatiestelsel te

¹ World Trade Organisation Technical Barriers to Trade: Annex 3c Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm

herzien. Het huidige systeem voor het ontwikkelen van standaarden bij formele standaardisatie-organisaties voldoet volgens de Europese Commissie niet. Het is traag, houdt te weinig rekening met stakeholder-participatie en negeert de standaarden van informele standaardisatie-organisaties. Daardoor loopt Europese standaardisatie volgens de Commissie achter op ontwikkelingen in andere continenten. Een nieuwe verordening op het gebied van standaardisatie moet deze tekortkomingen verhelpen.

1.3.3 Nederland

Nederland kent geen overheidsbeleid voor het planmatig invoeren van standaarden. In Nederland beheert het Ministerie van BZK de NORA, de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, die mede model heeft gestaan voor het Europese kader EIF. In de NORA wordt verwezen naar de Europese kaders, maar daarbij wordt een meer bottom-up aanpak gehanteerd, waarbij sectorale ontwikkelingen en de vorming van het Stelsel van basisregistraties een belangrijke rol spelen.

Daarnaast is het Ministerie van EL&I namens de Nederlandse overheid een actieve speler in standaardisatietrajecten op het gebied van (internationale) gegevensuitwisseling. Onderdeel van het beleid van EL&I is het stimuleren van open standaarden. In dat kader faciliteert het Ministerie een onafhankelijk College en Forum Standaardisatie. Het Forum en College Standaardisatie adviseren de Nederlandse overheid over interoperabiliteit en open standaarden. Ook beheert het College voor de overheid een lijst met open, sectoroverstijgende standaarden, waarvoor het 'pas toe of leg uit'-regime geldt.

In het Forum Standaardisatie komen bedrijfsleven, wetenschap en de verschillende lagen en geledingen van de overheid samen. Het Forum toetst standaarden voor de 'pas toe of leg uit'-lijst en bespreekt actuele standaardisatievraagstukken. Met deze bottom-up aanpak wordt uiting gegeven aan het belangrijke samenspel van overheid en bedrijfsleven om te komen tot standaarden die het economisch verkeer en de maatschappij verder helpen. Het College en Forum kennen geen Europese tegenhanger.

Er zijn nog meer initiatieven waarin standaardisatie een belangrijke rol speelt, zoals de overheidsbrede implementatie-agenda dienstverlening e-overheid, kortweg i-NUP. Dit programma heeft standaardisatie-aspecten, maar die zijn niet eenduidig benoemd. Al met al kent Nederland dus geen coördinatie in de strikte zin van het woord, waarbij een standaardisatieprogramma wordt afgesproken en uitgedragen, zoals bijvoorbeeld het Normungspolitisches Konzept van de Duitse Bondsregering.

CASE INSPIRE

INSPIRE helpt de vindbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van aan milieubeleid gerelateerde geo-informatie in Europa te verbeteren.

Voor een geïntegreerde aanpak van Europese beleidsvorming op het gebied van milieu is een geharmoniseerde gegevensinfrastructuur essentieel. Daarbij gaat het om technische standaarden die de digitale uitwisseling van gegevens mogelijk maken, maar ook om gegevensdefinities. Wat verstaan we bijvoorbeeld precies onder het begrip 'perceel'? De Europese richtlijn Inspire helpt om de vindbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van aan milieubeleid gerelateerde geo-informatie in Europa te verbeteren.

De Europese richtlijn Inspire helpt om de beschikbaarheid, kwaliteit, organisatie, toegang tot en uitwisseling van geo-informatie in Europa te verbeteren. Deze informatie is nodig voor de geïntegreerde aanpak van Europese beleidsvorming op het gebied van milieu.

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voert Geonovum het programma INSPIRE in Nederland uit om deze richtlijn in Nederland te implementeren. Programmamanager Sandra van Wijngaarden: "In Nederland zijn alle 'leveranciers' van relevante overheidsgegevens, zoals Rijkswaterstaat, het Kadaster, maar ook het ministerie van EL&I en gemeenten verplicht om gegevens beschikbaar te stellen voor Inspire. Wij hebben daarbij gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij we de basisregistraties strategisch inzetten en als het ware "knooppunten" van gegevens inrichten. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat gemeenten, omdat zij hun gegevens indirect al via de basisregistraties aan Inspire leveren, deze gegevens niet alsnog zelf hoeven te ontsluiten. Daarnaast stimuleren we organisaties hun eigen doelen te combineren met Inspire. Zijn ze bijvoorbeeld tóch van plan hun dienstverlening te verbeteren met webservices, dan helpen we ze om Inspire daar meteen in mee te nemen. Op die manier slagen we erin Inspire relatief snel, eenvoudig en met minimale kosten toch grootschalig te implementeren."

"Dat dit lukt is met name toe te schrijven aan de actieve rol die we als Nederland in het standaardisatieproces hebben gespeeld. Zowel op IT-gebied als op de inhoudelijke domeinen hebben Nederlandse experts deelgenomen aan de verschillende Europese teams. Nu ook nog zijn er zo'n 15 experts actief in de thematische werkgroepen. Door deelname kun je ervoor zorgen dat de standaard zo dicht mogelijk op de Nederlandse standaard aansluit en tegelijkertijd zorg je voor een uiterst waardevolle kennisopbouw. De materie is namelijk uiterst complex, met allerlei wetten en 'implementing rules' en 'technical guidances' die naar elkaar verwijzen. Als je de context kent en weet hoe zaken zich tot elkaar verhouden geeft dat een enorme voorsprong. Je kunt bijvoorbeeld makkelijker prioriteiten stellen en het scheelt tijd, omdat niet iedere instelling zich afzonderlijk in de materie hoeft te verdiepen; je kunt vanuit één punt de kennis toegankelijk maken. In Nederland doen we dat onder meer via intensief contact met alle betrokken partijen en via het Nationaal Geo-register, waarin alle Inspire gegevenssets zijn te vinden."

Sandra van Wijngaarden:

"Actieve deelname zorgt voor een kennisvoorsprong die de implementatie vereenvoudigt"



2 Het belang van internationale standaardisatie

De informatiemaatschappij is feitelijk één en ongedeeld. Langs digitale weg zijn mensen en steeds meer 'dingen' voor elkaar bereikbaar, altijd en overal. Zeker door de opkomst van het internet zijn er eigenlijk geen landsgrenzen meer voor informatieverkeer. De uitdaging bij internationale standaardisatie op het gebied van gegevensuitwisseling bestaat dan ook voornamelijk in het interoperabel maken van systemen en het maken van afspraken over manieren van werken en interpreteren. Maar waarom is dat zo belangrijk en hoe kunt u als overheidsmanager internationale standaardisatie, door er gericht op te sturen, inzetten als strategisch instrument?

2.1 Slimmer (samen)werken voor economische groei

Internationale standaardisatie speelt een belangrijke rol in het functioneren van de overheid. Standaarden die internationaal of Europees worden afgesproken of ontwikkeld, raken aan systemen en processen van de Nederlandse overheid. Naarmate de Europese Unie voortschrijdt komt de interoperabiliteit van systemen van de lidstaten steeds dichterbij. Standaarden maken daarbij snelle en betrouwbare gegevensuitwisseling en gegevenshergebruik mogelijk, wat kosten reduceert, dienstverlening verbetert en innovatie versnelt. Dit is in deze tijd van bezuinigingen actueler dan ooit. Interoperabele systemen en werkprocessen voorkomen daarnaast fouten bij het uitvoeren van (semi-)publieke taken. Het belang van standaarden neemt daarbij toe naarmate meer partijen zich eraan houden (netwerkeffecten). Het is dus belangrijk dat landen hun beleid op elkaar afstemmen.

Met de Europese Digitale Agenda heeft de EU in 2010 hiervoor een kader geschapen, dat is aangevuld met een eGovernmentplan voor grensoverschrijdende overheidsdiensten. De Digitale Agenda moet onder meer zorgen voor een belangrijke bijdrage aan de economische groei in de EU. Berekeningen van de Europese Commissie wijzen bijvoorbeeld uit dat zeer significante besparingen mogelijk zijn wanneer elektronisch aanbesteden vlekkeloos verloopt, met enorme mogelijkheden voor grotere economische groei. In de Digitale Agenda worden zeven prioritaire actiegebieden afgebakend, waarvan vergroting van de interoperabiliteit er één is.

Het Nederlandse ICT-beleid voor de periode 2011-2015 wordt door het Ministerie van EL&I verwoord in de 'Digitale Agenda.nl', die direct verwijst naar de Europese Digitale Agenda. Om, als vergrijzend land, te kunnen concurreren in een open wereldeconomie moeten we in Nederland slimmer werken. De Digitale Agenda.nl focust vooral daarop. Hoe kan ICT slim worden ingezet voor groei en welvaart? Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? Een van de antwoorden op die vragen luidt, volgens de Digitale Agenda.nl: "Om bij te dragen aan productiviteit zullen ICT-standaarden beschikbaar

moeten zijn en grootschalig moeten worden (her)gebruikt. Om fragmentatie te voorkomen gaan overheid en bedrijfsleven meer elkaars ICT-standaarden hergebruiken en wordt aansluiting gezocht bij internationale standaarden." Ook in het programma rondom standaardisatie 'Ordering elektronische communicatiemarkt' is aandacht voor het voorkomen van fragmentatie, grootschalig gebruik en het borgen van publieke belangen.

Standaarden kunnen tot slot ook doelmatigheidswinst opleveren bij regelgeving. Als er in de maatschappij al vrijwillig afspraken zijn gemaakt (zelfregulering) is het dwingende karakter van wetgeving immers niet langer noodzakelijk, of kan worden volstaan met het scheppen van een wettelijk kader (deregulering).

2.2 Gericht sturen op standaardisatie

Interoperabiliteit en (internationale) standaardisatie dragen dus bij aan economische groei en administratieve lastenverlichting. Naast deze collectieve belangen, spelen er voor overheidsdiensten en instellingen echter nog andere belangen die raken aan internationale standaardisering. Zoals de bescherming van reeds gedane investeringen in de eigen infrastructuur en het vergroten van de eigen innovatiekracht en concurrentiepositie. Door als overheidsmanager gericht te sturen op ontwikkelingen die te maken hebben met internationale standaardisatie, kunt u tijdig aansluiten en zorgen dat de belangen van uw dienst worden meegenomen. Bovendien kunt u onderbouwd adviseren over beleid of zelfs een voortrekkersrol kiezen en belangrijke strategische posities verwerven.

2.2.1 Bescherming van investeringen

Beschermen van investeringen en wat op nationale schaal is bereikt zijn goede redenen om deel te nemen aan internationale standaardisatie. Bijvoorbeeld wanneer een efficiënt nationaal ketenproces dreigt te worden vervangen door een minder efficiënte internationale standaard. Zo is de gegevensuitwisseling in Nederlandse havens zeer efficiënt: gegevens worden één keer aangeleverd en meerdere keren gebruikt. Het is denkbaar dat bij internationale standaardisatie een minder efficiënt proces als uitgangspunt wordt genomen. Omdat de internationale standaard en de nationale situatie verschillende uitgangspunten hanteren is de standaard contraproductief. Een ander voorbeeld is dat de Nederlandse veiligheidssector heeft gekozen voor netcentrisch werken (waarbij informatie niet hiërarchisch gedeeld wordt, maar iedereen online tegelijk toegang heeft tot dezelfde informatie), en er dus belang bij heeft dat internationale interoperabiliteit in de veiligheidssector ook hierop wordt gebaseerd.

2.2.2 Voorbeeldwerking

Vorop lopen in standaardisatie is goed voor het imago van ons land. Nederlandse oplossingen zijn veelal van hoge kwaliteit en worden internationaal gewaardeerd. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse metadata-standaarden in het GEO-domein, die Europees zijn overgenomen. En de Webrichtlijnen en Nederlandse Overheids Referentie Architectuur, die Europa hebben geïnspireerd. Ook het Nederlandse ‘pas toe of leg uit’- beleid, de bijbehorende lijst met open standaarden en de adoptieactiviteiten krijgen op Europees niveau navolging. De uitgangspunten en uitwerking ervan worden overgenomen door landen als het Verenigd Koninkrijk en worden als basis gebruikt voor activiteiten van de Europese Commissie op het gebied van standaardisatie.

Voorbeeldwerking is ook interessant voor organisaties die alleen nationaal actief zijn. Het helpt om een standaard op nationaal niveau af te dwingen als deze internationaal bekendheid geniet. Standaardisatie nationaal kan worden geholpen door de wetenschap dat internationaal gewerkt wordt aan standaarden danwel regelgeving die standaardisatie tot gevolg zal hebben. Hiermee kunnen nationale verschillen worden overbrugd.

2.2.3 Eenvoudigere implementatie door kennisvoorsprong

Het toepassen van standaarden gebeurt vaak op vrijwillige basis, maar in veel gevallen wordt er ook vanuit wet- en/of regelgeving naar verwezen. In beide gevallen kan de overheid een zeer belangrijke rol spelen bij het vereenvoudigen en versnellen van de implementatie door ervoor te zorgen dat kennis en informatie beschikbaar en toegankelijk zijn. Zeker in complexere standaardisatietrajecten, waarbij bijvoorbeeld wetten, richtlijnen en technische instructies onderling naar elkaar verwijzen, kan het voor individuele organisaties erg lastig zijn hierin een weg te vinden. Door actief deel te nemen aan standaardisatietrajecten kan de overheid actief kennis opbouwen en inzicht krijgen in de samenhang en de achtergronden bij keuzes die gemaakt worden. Dat maakt het eenvoudiger om bij de implementatie prioriteiten te stellen en een pragmatische en (kosten) effectieve benadering te kiezen.

CASE PORTBASE

PORTBASE - de neutrale en betrouwbare spin in het web voor alle logistieke informatie in de havens van Rotterdam en Amsterdam

Portbase streeft als semi-overheidsorganisatie naar optimalisatie van de Nederlandse havenlogistiek en de daaraan gerelateerde logistieke processen. Het zogenaamde Port Community System (PCS) speelt daarbij een centrale rol. Het zorgt ervoor dat de verschillende 'klanten' van Portbase eenvoudig gegevens met elkaar kunnen uitwisselen, zoals rederijen met onder meer de douane, de terminals, de expediteurs en de achterlandvervoerders. Dat is lastiger dan het lijkt, omdat alle partijen hun eigen, aan het vakgebied gerelateerde, standaarden gebruiken. Het PCS zorgt voor de 'vertaling' van deze standaarden en daarmee voor een lastenverlichting voor de aangesloten partijen. Bovendien vormt het PCS een eenduidige en volledige bron van informatie. Alle deelnemers optimaliseren zo hun logistieke processen. Daarmee verbeteren ze tevens hun eigen concurrentiepositie en de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse havens.

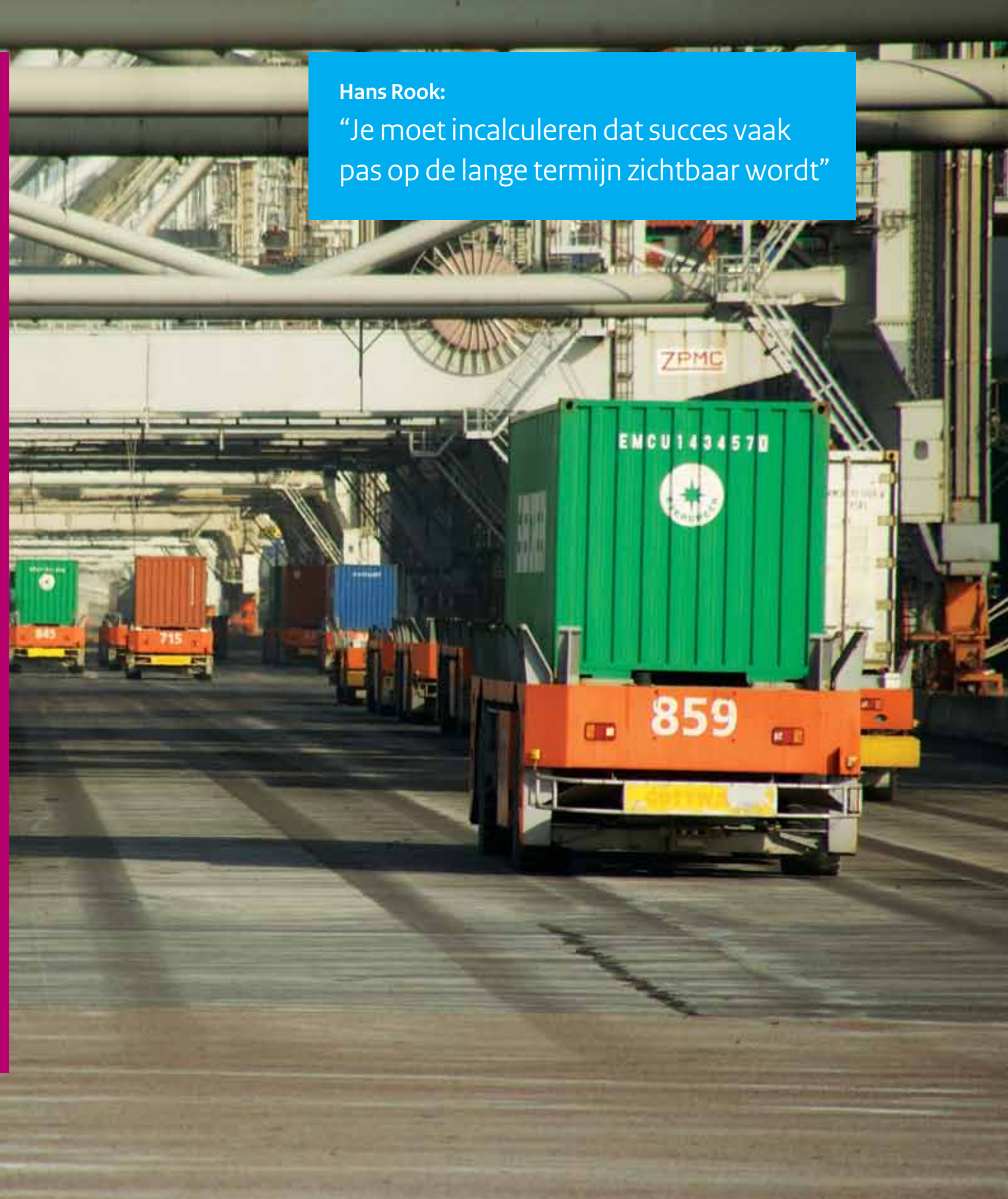
Het uitgangspunt voor het PCS zijn de berichtenstandaarden in de logistieke sector zoals die zijn vastgelegd door de VN in UN/CEFACT en de aanbevelingen voor het gebruik van coderingen. Hans Rook, binnen Portbase als consultant staflid bij de afd. Strategie & Business Development, heeft nog aan de wieg gestaan van deze berichtenstandaarden. "Begin jaren '80 was de automatisering net in opkomst. Vanuit mijn toenmalige positie in het bedrijfsleven heb ik bijgedragen aan het opzetten van EDIFACT-berichten voor de transportlogistieke sector. Van boeking/verschepings/manifest-informatie tot en met container-gerelateerde berichten voor stuwage, op- en overslag van containers en achterlandvervoer. Die berichten zijn ingediend bij de VN en, na 'amendments' uit verschillende landen, een paar jaar later vastgelegd als de facto standaard."

Toch heeft het nog tot 2000 geduurd voordat ze echt werden opgepakt door de markt. Dat kwam vooral doordat alle partijen in diezelfde periode flink hadden geïnvesteerd in hun eigen standaarden. Ze zagen de meerwaarde van geharmoniseerde standaarden wel, maar die woog niet op tegen de kosten en inspanningen van de implementatie ervan. Het millenniumprobleem heeft uiteindelijk gezorgd voor de kentering. Veel organisaties moesten daardoor toch hun systemen aanpassen en hebben die toen meteen geschikt gemaakt voor de nieuwe UN/CEFACT standaarden."

Niet alleen in de jaren '80 speelde Nederland een voortrekkersrol. Portbase speelt ook nu een sleutelrol in de samenwerking tussen de port community systems van havens in verschillende Europese landen. Zo is het een van de oprichters van de European Port Community Systems Association. Deze organisatie wil een klankbord zijn voor de EU waar het gaat om beleid en regelgeving in de logistieke markt en kan, als spin in het web, ook een faciliterende rol spelen in de communicatie tussen de EU en de verschillende stakeholders in de sector.

Hans Rook:

"Je moet incalculeren dat succes vaak pas op de lange termijn zichtbaar wordt"



3 Succesvol deelnemen aan internationale standaardisatie

Standaardisatietrajecten zijn over het algemeen complex. Er zijn veel spelers bij betrokken, met vaak tegenstrijdige belangen en het komt regelmatig voor dat er verbindingen gemaakt moeten worden met andere standaarden en/of dat harmonisatie van wetgeving nodig is. Standaardisatie kan daardoor een traag proces zijn, met een eigenaardige dynamiek. Wie bereid is te investeren, rekening houdend met verschillende valkuilen en succesfactoren en daarbij planmatig en doelgericht te werk gaat, kan wel degelijk succesvolle resultaten bereiken.

3.1 Deelnemen aan standaardisatietrajecten

Toegang – als toehoorder of deelnemer – tot het formele normalisatiecircuit kan geregeld worden via NEN. NEN is voor Nederland de toegangspoort tot normalisatie in CEN en ISO. Voor de meeste mondiale normalisatiecommissies heeft NEN zogenaamde ‘schaduwcommissies’ ingericht waarin het Nederlandse standpunt wordt bepaald, en kennis wordt uitgewisseld rond het betreffende onderwerp.

Informele standaardisatie kent vele vormen. Sommige zijn even open als de formele standaardisatietrajecten en toegang is dan makkelijk te regelen. Andere trajecten zijn juist heel gesloten en zijn niet direct toegankelijk. Indien de activiteiten van groot belang worden geacht en bredere afstemming wenselijk is, kan via omwegen toch invloed worden uitgeoefend op meer gesloten vormen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van het eigen netwerk. Wellicht zijn er (Nederlandse) partijen die wel toegang hebben tot het gesloten circuit, en zijn zij bereid de inbreng af te stemmen. Daarnaast is het soms mogelijk te bewerkstelligen dat de verdere ontwikkeling en het beheer van de ‘gesloten standaard’ wordt overgedragen aan een organisatie met een open proces. Dit is een keuze die ook al in toenemende mate door gesloten groepen zelf wordt gemaakt; immers op die manier kan de gesloten standaard als open standaard worden geaccepteerd en het draagvlak vergroot. Een voorbeeld hiervan is het voormalig gesloten pdf formaat van Adobe waarvan het pdf archiefformaat tegenwoordig open is en beheerd wordt door ISO.

3.2 Succesfactoren

Verantwoordelijkheid op de juiste plek beleggen

Binnen departementen en overheidsdiensten is vaak al aandacht voor internationale standaardisatie en er wordt zelfs deelgenomen. De portefeuille is echter doorgaans op een relatief laag niveau belegd, waardoor het de deelnemers ontbreekt aan het juiste mandaat om werkelijk invloed uit te kunnen oefenen. Wat daarnaast duidelijk is, is dat een proactieve, alerte houding essentieel is om het eigen belang veilig te stellen. En er is een

internationaal netwerk nodig om, eventueel via een omweg, doelen te kunnen bereiken. Dit vereist medewerkers met een internationale oriëntatie, taalbeheersing, tact, inhoudelijke kennis en onderhandelingsvaardigheden.

Inspanningen op het gebied van internationale standaardisatie zijn door belanghebbende organisaties ook nooit helemaal uit te besteden aan een derde. Al was het maar omdat lijn- en uitvoeringsorganisaties vaak beter op de hoogte blijken te zijn dan de ‘officiële instanties’. Uitbesteden van de inspanningen is ook moeilijk omdat het in de praktijk vaak nodig is om druk uit te oefenen op de instanties om een doel te bereiken. Als de belangen groot zijn laat men dat liever niet over aan een derde. Dit geldt met name bij de sectorale standaarden ‘in het veld’, waaraan door uitvoeringsorganisaties en marktpartijen wordt gewerkt. Hier spelen vaak grote zakelijke belangen (terwijl het bij de algemene ICT-standaarden vooral om hergebruik gaat, waarvan de baten moeilijker te kwantificeren zijn).

Choose your battles

Veel standaardisatietrajecten zijn rechtstreeks of via via toegankelijk voor Nederlandse ambtenaren. Alleen al de open processen tellen tientallen, zo niet honderden activiteiten die relevant kunnen zijn. Er moeten keuzes gemaakt worden. De internationale verkenning van het Forum geeft hiertoe een aanzet. Daarbij is het ook goed om te overwegen dat in de praktijk een inhoudelijke invalshoek (een wens tot standaardisering die ontstaat vanuit een concrete behoefte) vaak beter werkt dan de algemene technische (aanbodgerichte) invalshoek. Tot slot is het bij ieder standaardisatietraject goed om een kosten-baten analyse te maken. Soms is het voordeel van een nieuwe standaard op termijn wel duidelijk, maar wegen de baten bijvoorbeeld niet op tegen de investeringen en de complexiteit die met de toepassing ervan gemoeid zijn.

Goede coördinatie en afstemming

Een kritische succesfactor bij internationale standaardisatie is goede coördinatie en afstemming. Door het grote aantal partijen zijn de dynamiek en de complexiteit sterk toegenomen. Het risico dat er tegenstrijdige of onuitvoerbare standaarden ontstaan, of dat men op verschillende plekken bezig is het wiel opnieuw uit te vinden, is ook groter geworden. Standaarden komen daarbij niet alleen via de instituten (ISO, CEN, NEN), maar ook rechtstreeks uit de markt. Voor de kwaliteit en het draagvlak van een standaard is het van groot belang dat de inhoud niet alleen ná, maar ook tijdens de ontwikkeling van de norm wordt getoetst aan alle belangen, ook – en juist – aan die van de eindgebruiker. Een steeds grotere uitdaging is daarbij om ook invloed uit te kunnen oefenen buiten de eigen sector of het vakgebied. In de EU zijn er bijvoorbeeld twaalf sectoren doende met berichtuitwisseling: de *message development groups* MD1 – MD12. Zij maken vaak gebruik van dezelfde onderliggende standaarden

(zoals Edifact). Dit maakt dat voortdurende afstemming noodzakelijk is met andere sectoren en met algemene standaardisatieorganen.

De deelname aan een internationaal standaardisatietraject vanuit Nederland moet goed worden afgestemd met andere belanghebbenden. Dat begint al bij de agenderingsfunctie, die wordt georganiseerd via sectorale vertegenwoordigers in de EU of via eigen informanten. Er zijn voorbeelden van goede afstemming. Zo worden gestandaardiseerde protocollen en methoden voor archiefbeheer in onderlinge afstemming vastgesteld, onder regie van de Rijksarchivaris. Vanuit Nederland wordt door verschillende standaardisatieorganisaties zoals NEN of Geonovum, een actieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van internationale standaarden die voor het Nederlandse beleid als uitgangspunt dienen.

Samenwerking en hulp vragen

In standaardisatietrajecten kan het zeer nuttig zijn om hulp te vragen bij organisaties die beter op de hoogte zijn of om samen te werken. Binnen de EU-monitor van het HEC werken de Manifestpartijen bijvoorbeeld samen om op de hoogte gehouden te worden over wat er speelt binnen EU op ICT-gebied. Een ander voorbeeld is de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) die haar inzet in internationale standaardisatietrajecten vooraf met de gemeenten afstemt via de bestaande kanalen.

Haalbaarheid en volledigheid

Een belangrijk, maar nog niet altijd toegepast principe is dat een standaard haalbaar moet zijn. Dit kan worden bereikt door een uitvoeringstoets op te nemen in het standaardisatietraject. De VNG heeft zo'n toets ontwikkeld, die wellicht door de EU wordt overgenomen. En ook in de procedure van het Forum Standaardisatie speelt de haalbaarheid een rol. Bij 'haalbaarheid' hoort ook volledigheid. Als een standaard nog veel vragen openlaat, heeft dat een negatief effect op de eenvoudige toepasbaarheid. Bij het Schengen Informatie Systeem (SIS) bijvoorbeeld - dat verder positief wordt ervaren - bleken de toegepaste definities niet optimaal, waardoor op nationaal niveau nog veel werk nodig is.

Toepassing en acceptatie

Behalve aan de afstemming moet ook aandacht worden besteed aan de toepassing, de daadwerkelijke invoering van de standaard. De implementatie van formele standaarden gebeurt vrijwillig, tenzij er vanuit wet- en/of regelgeving naar wordt verwezen. Er zijn in Nederland ervaringen met het toepassen van internationale standaarden. Deze zijn niet anders dan het toepassen van nationale standaarden. Deze adoptiestrategie blijkt daarbij in de polder beter te werken dan het verplicht stellen. Men kan de standaard bijvoorbeeld presenteren als onderdeel van een groter pakket, zoals gebeurt bij Digikoppeling als de enige mogelijke koppeling naar de basisregistraties

Zelfs zwaargewichten in een keten, zoals Rijkswaterstaat of de Douane, slagen er echter niet altijd in een standaard af te dwingen.

Het daadwerkelijk gebruik van een standaard, door zoveel mogelijk betrokken organisaties, wordt bevorderd door opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst van het College Standaardisatie. Hiervoor kan een organisatie zich richten tot het Forum. De naam van deze lijst heeft betrekking op het feit dat organisaties de mogelijkheid hebben af te wijken van de lijst, mits ze hun keuze kunnen verantwoorden.

Standaardisatie en ontwikkeling gaan vaak hand in hand. Bij de definitie van uitgangspunten en principes moet daarom rekening gehouden worden met de uitgangspunten en principes van een eventueel standaardisatieproces. Vice versa kunnen standaardisatieontwikkelingen zodanig worden beïnvloed dat ze aansluiten op de eigen doelstellingen en uitgangspunten. Dit is zelfs noodzakelijk. Discrepantie kan tot resultaat hebben dat een standaard voor een land niet aanvaardbaar is, omdat het de uitgangspunten niet deelt. Dit kan zeer fundamenteel zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de grondgedachten over de wenselijkheid en risico's van basisregistraties. Het kan ook minder fundamenteel zijn, maar te maken hebben met een reeds gemaakte keuze. De Nederlandse veiligheidssector heeft bijvoorbeeld gekozen voor netcentrisch werken, en heeft daarom als wens dat internationale interoperabiliteit in de veiligheidssector ook hierop is gebaseerd. Dit is te ondervangen door aan standaardisatie een architectuur vooraf te laten gaan, waarin dergelijke principes zijn verwoord en waarin beelden worden gedeeld. Een Europese architectuur als basis voor internationale standaardisatie en een Nederlandse architectuur als basis voor de Nederlandse bijdrage hieraan.

3.3 Stappenplan

In deze paragraaf vindt u puntsgewijs de belangrijkste aandachtspunten voor de stappen die deelname aan een internationaal standaardisatietraject met zich meebrengt. In onderstaande schematische voorstelling zijn deze stappen weergegeven.



Vorbereidingsfase

De voorbereidingsfase voor deelname aan een internationaal standaardisatie-traject bestaat logischerwijs uit drie stappen. In de eerste plaats is het belangrijk zich af te vragen welke behoeften en belangen er spelen. Hierbij is externe oriëntatie geboden: welke bestaande initiatieven zijn er en hoe beïnvloeden deze het traject? Met de kennis van de eigen behoeften en van de bestaande initiatieven kunt u vervolgens bepalen welke benadering in het standaardisatie-traject de grootste kans op succes heeft.

Analyseren eigen behoeften

- Vaststellen welke principes gelden voor de eigen organisatie, bijvoorbeeld: de keuze tussen het werken in *splendid isolation* of in (internationale) samenhang, rekening houdend met open standaarden en het moeten sluiten van compromissen.
- Analyseren wat de mogelijke baten zijn: het belang in kwalitatieve en kwantitatieve termen. Vaak maakt de vraag: “wat zijn de gevolgen als we het niet doen?” veel duidelijk.
- Analyseren van de risico's. Een risico is bijvoorbeeld dat de standaard niet of alleen tegen zeer hoge kosten uitvoerbaar is.

Kennis nemen van initiatieven

- Inrichten van een agenderingsfunctie, in de eigen organisatie, door middel van een samenwerkingsverband of via een nationaal of internationaal orgaan.
- Zoeken van relevante initiatieven, in vele mogelijke gremia. Standaarden komen niet alleen via de instituten (ISO, CEN, NEN), maar ook rechtstreeks via de markt. Voorbeelden hiervan zijn: HTML, IP (W3C), MoReq (voor elektronisch archiveren), XBRL (XBRL International, een taal voor elektronische bedrijfsrapportages) en UML (Open Management Group).

Kiezen van de gewenste rol

- Ontwikkelen van bewustzijn op dit punt: accepteren we standaardisatie als extern, autonoom proces of gebruiken we het actief om onze doelstellingen te bereiken?
- Analyseren welke kosten er met de inzet voor standaardisatie zijn gemoeid: hoe kunnen we deze minimaliseren en wegen ze op tegen de baten?
- Keuzes maken en prioriteren, als organisatie, maar ook als nationaal, rijksbreed of regionaal platform.
- Uitgaan van de maatschappelijke behoefte (vraaggerichte invalshoek).

Governance

Als er is vastgesteld aan welke activiteiten in welke mate wordt deelgenomen, moet die deelname waar nodig worden afgestemd – de veelgehoorde roep om governance. Ook in de governance-fase zijn er drie stappen. Deze fase begint met het afstemmen van de deelname. Vervolgens wordt deelgenomen aan het standaardisatie-traject en de fase eindigt met de invoering van de standaard in Nederland.

Afstemmen deelname

- De thuisbasis organiseren (binnen of buiten de bestaande kanalen) en bij de plannen betrekken.
- Bepalen of de overheid zelf deelneemt of beter de markt in positie kan brengen.
- Zorgen voor afvaardiging op het juiste niveau, ook rekening houdend met de gewoonten en verwachtingen in andere landen (voor Zuid-Europese landen is de formele positie heel belangrijk).
- Kiezen van een vertegenwoordiger die de juiste competenties heeft, zoals internationale oriëntatie, taalbeheersing en tact.
- In kaart brengen van standaarden en ontwikkelingen – nationale en internationale - die mogelijk geraakt worden door het nieuwe standaardisatietraject. Analyseren of er tegenstrijdigheden kunnen ontstaan.
- In kaart brengen van de relevante netwerken (die nodig zijn om eventueel via een omweg het doel te kunnen bereiken).

Deelnemen aan ontwikkeling

- Vastleggen van het meegegeven mandaat.
- Tegelijkertijd zorgen voor goed overleg tussen vertegenwoordiger en thuisbasis.
- Meegeven van de verschillende belangen die verdedigd moeten worden.
- Samenwerken met landen die op dezelfde lijn zitten.

Invoeren

- Kiezen van de juiste invoeringsstrategie: adoptiestrategie versus verplichting; standaard presenteren als een onderdeel van een groter pakket.
- Opnemen van relevante standaarden in projectplannen, architecturen en beheercontracten (hier ligt een verantwoordelijkheid voor de CIO).
- Zorgen voor opname van de standaard in de lijst van het College Standaardisatie.

CASE SEPA

SEPA (Single Euro Payments Area) zorgt voor één Europese betaalmarkt

SEPA is de afkorting van "Single Euro Payments Area". SEPA is het initiatief van de Europese Unie en de gezamenlijke Europese banken, verenigd in de European Payment Council (EPC). Binnen dit SEPA-gebied kan per 1 januari 2014 met één rekening en één set betaalmiddelen met hetzelfde gemak euro's naar rekeningen in eigen land als naar rekeningen in andere landen worden overgemaakt. Er zal ook convergentie plaatsvinden van kostenverschillen voor eurobetalingen binnen en tussen de eurolanden. Door het wegnemen van internationale barrières en onderlinge verschillen kan de Europese economie makkelijker uitgroeien tot één van de sterkste economieën ter wereld. Het wettelijk kader hiervoor is al eerder, in 2009, vastgelegd in de Europese Richtlijn Betalingsdiensten.

Gerard Hartsink is vanaf 2002, toen hij nog directeur-generaal was van de ABN AMRO Bank, tien jaar voorzitter geweest van de European Payment Council. Hij is van mening dat je bij deelname aan een standaardisatieproces niet primair moet uitgaan van je eigen belangen. "Standaardisatie kan uitsluitend bestaan bij de gratie van consensus. Je moet dus op zoek naar de juiste balans tussen alle belangen. Toen we begonnen met SEPA hadden alle betrokken landen natuurlijk al hun eigen historie voor wat betreft standaardisatie. De kwaliteit van de oplossingen was bovendien over de hele keten vrij hoog. Dat is mooi, maar het maakt het tegelijk ook lastiger om geharmoniseerde afspraken en technische standaarden te realiseren ter vervanging van de bestaand afspraken en standaarden in elk van de 17 eurolanden."

"Natuurlijk spelen er wel degelijk nationale belangen. En daarbij kan het absoluut voordeel bieden om te opereren in de voorhoede van zo'n organisatie. Je overziet het speelveld als geen ander en hebt de mogelijkheid om zaken op de agenda te zetten en accenten te leggen. Daarbij blijft het wel uiterst belangrijk dat je, zeker als voorzitter, de indruk vermijdt dat je bevooroordeeld bent. En dan helpt het als je geen Fransman, Duitser of Engelsman bent. Als Nederlander wordt je politiek toch als minder gevaarlijk gezien. Bovendien spreken we doorgaans redelijk onze talen. Juist op kritische momenten kan dat het verschil maken. Als je mensen in hun eigen taal te woord staat, wordt je als het ware even 'een van hen'. Je wint gemakkelijker hun vertrouwen."

Gerard Hartsink:

"Het gaat vooral om het vinden van de juiste balans tussen de verschillende belangen"

De dossiers

Een van de taken van het Forum Standaardisatie is het ondersteunen bij en het adviseren over het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband. Deze taak krijgt onder meer invulling door het onderhouden van internationaal netwerk en het geven van een overzicht van wat er internationaal speelt op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit. In dit kader laat het Forum regelmatig rapporten maken van internationale ontwikkelingen. Deze rapporten worden ter informatie verspreid onder stakeholders en gebruikt voor de eigen beslissingen en adviezen van het Forum.

In 2010/2011 heeft het Forum Standaardisatie in samenwerking met het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) en Het Expertise Centrum (HEC) een internationale verkenning uitgevoerd naar ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie en interoperabiliteit waar het gegevensuitwisseling betreft. Het onderzoek besloeg een tiental Internationale standaardisatieorganisaties, Europese pilot projecten en relevant Europees beleid. Het laat een beeld zien van een zeer breed scala van ontwikkelingen die raken aan de Nederlandse overheid. In het overgrote deel van deze ontwikkelingen zijn Nederlandse partijen, soms overheid en soms privaat, ook vertegenwoordigd. In de verkenning is een aantal dossiers nader uitgewerkt die ook aanbevelingen bevatten aan het Forum en andere stakeholders.

Dossier 1 Toegang, identificatie en authenticatie

Binnen het dossier 'Toegang, identificatie en authenticatie' gebeurt internationaal zeer veel. Vooral in Europees verband wordt er op tal van manieren gewerkt aan de uitwisselbaarheid van elektronische identiteiten en handtekeningen over de grens. De Europese Commissie is hierin een dominante speler, gevoed door beleidsvoornemens van de lidstaten om te komen tot interoperabele elektronische identiteiten. In dit kader wordt gewerkt aan een pilotproject waarin de technische barrières worden geslecht. Ook staat er wetgeving op de rit en lijkt er een Europees kader te ontstaan om elektronische identiteiten te wegen. Standaardisatie op dit gebied is onderdeel van het Standaardisatie-werkprogramma van de Europese Commissie.

De Ministeries van BZK en EL&I hebben reeds, of werken aan, oplossingen voor elektronische identificatie van respectievelijk burgers en bedrijven. Samen trekken zij op in de internationale gremia waar de facto of de jure interoperabiliteit en standaardisatie plaatsvinden. Dit is een diffuus veld, waarin verschillende belangen spelen. Afstemming onderling en op Europees niveau is noodzakelijk om aan de bal te blijven. Nederland heeft gekozen voor een actieve houding om zodoende de belangen van de bestaande Nederlandse oplossingen te borgen, bijvoorbeeld op het gebied

van de veiligheidsniveaus van oplossingen en de mogelijkheid tot het betrekken van private middelen. Hiermee wordt voorkomen dat er een Europese oplossing ontstaat die Nederland de facto buitensluit van grensoverschrijdende dienstverlening met gebruik van de eigen elektronische identiteit.

“Gezien de intentie van de Europese Commissie om in de komende jaren te komen tot herziening van de richtlijn elektronische handtekening, een Raad en Parlementsbesluit op het gebied van elektronische identificatie, de intentie om een grote vervolgactiviteit op STORK vorm te geven en de (schijnbare) discrepanties tussen de Europese richting en de Nederlandse realiteit; lijkt het raadzaam in gezamenlijkheid de Nederlandse belangen in Europa in kaart te brengen en een strategie te ontwikkelen hoe deze het beste geborgd kunnen worden.”

Zo luidde het advies van september 2010, dat in het Forum Standaardisatie is besproken. Dit overlapt met een actievere gezamenlijke houding van BZK en EL&I, die inmiddels heeft geleid tot samenwerking op een aantal gebieden binnen dit dossier. Onder andere in een grootschalig pilotproject over interoperabiliteit van elektronische identiteiten, inclusief het bedrijfs-perspectief en mandateringsvraagstuk, met steun van de Europese Commissie.

Dossier 2 Elektronisch factureren

Elektronisch factureren is het digitaal afhandelen van facturen tussen en/of binnen organisaties. Er zijn verschillende oplossingen voor e-factureren, variërend van een PDF-versie van een papieren factuur tot digitale facturen die door machines automatisch zijn af te handelen (zoals structured PDF, XML en EDI). De voordelen van e-factureren zijn o.a. het besparen op middelen en het verder mogelijk maken van 'straight through processing'.

Per 2011 hebben alle leveranciers van de Rijksoverheid het recht hun factuur elektronisch aan te leveren bij één centraal aanleverpunt, de Digipoort. De grote leveranciers zullen dit rechtstreeks doen, de kleine via intermediairs of softwareleveranciers. Ook heeft de Rijksoverheid de regels versoepeld:

- Het is niet langer verplicht een papieren kopie van een elektronische factuur te bewaren voor de Belastingdienst;
- De regels voor elektronische facturen zijn gelijkgetrokken met die van papieren facturen;
- De elektronische handtekening is niet meer verplicht.

Verschiedende internationale normalisatieorganisaties werken aan het normaliseren van e-Factureren. De Europese Commissie financiert het werk van een aantal CEN-workshops (voor de ontwikkeling van de standaarden) en Europese pilotprojecten, waaronder de grootschalige pilot PEPPOL

(voor implementaties, gebruikmakend van de standaarden), om Europese interoperabiliteit een stap dichterbij te brengen. Enkele Nederlandse organisaties zijn hierbij betrokken; het onderwerp is voor de overheid belegd bij EL&I.

Het Forum Standaardisatie adviseert om de Universal Business Standaard 2.0 te gebruiken. Dit advies is een aanvulling op het besluit van het College Standaardisatie uit mei 2008, waarin werd gekozen voor de standaard UBL 2.0 voor pilots; voor UBL geldt echter niet het 'pas toe of leg uit'-principe. Voor het gebruik van UBL 2.0 en Setu2-standaard is in april 2009 een convenant getekend tussen overheid (verschillende bestuurslagen, beleid en uitvoering) en bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB Nederland en ICT-Office).

In de internationale verkenning adviseren HEC en NEN het activeren van een bestaand forum dan wel het opzetten van een nieuw, actief forum op het gebied van e-facturieren (een van de acties geformuleerd door de Europese Commissie) om gezamenlijk op te kunnen treden waar wenselijk. Ook is er het advies om actief de belangrijkste Europese standaardisatieontwikkelingen te volgen om bijvoorbeeld aansluiting op Digipoort te borgen.

Dossier 3 Elektronisch aanbesteden

Europa hecht veel waarde aan grensoverschrijdende interoperabiliteit van elektronisch aanbesteden. Berekeningen van de EC wijzen uit dat zeer significante besparingen mogelijk zijn wanneer dit vlekkeloos verloopt, met enorme mogelijkheden voor grotere economische groei. Dit is mede ingebed in de Europese aanbestedingsregels, die doelen stellen voor het percentage elektronische aanbestedingen. In dit kader heeft de EC tal van initiatieven ontwikkeld om deze 'high impact service' op Europees niveau van de grond te krijgen en te stimuleren.

Voor Nederland spelen hier twee belangen:

1. Borgen dat de Nederlandse oplossing op termijn kan aansluiten, om op die manier op Europees niveau niet buiten de boot te vallen;
2. Inspiratie opdoen voor oplossingen die wellicht ook in de Nederlandse context gebruikt kunnen worden.

Enkele jaren geleden leek de Nederlandse oplossing niet compatibel met de Europese ontwikkeling. Nu zijn het ministerie van EL&I en daaronder ressorterende programma's aangesloten op de, vooral Europese, internationale ontwikkelingen. In de huidige ontwikkeling van de Nederlandse oplossing is een van de uitgangspunten dat gebruikgemaakt wordt van de ervaringen die Europees worden opgedaan. Hiermee worden de belangen van Nederland behartigd.

Verder lezen

Bekijk op de website van Forum Standaardisatie de pagina over internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie:

- <http://www.forumstandaardisatie.nl/themas/internationale-ontwikkelingen/>

Hieronder de rapporten die de basis hebben gevormd voor deze publicatie:

- http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/documenten/Rapport_Internationale_Verkenning_September_2010_v1_o.pdf
- http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/documenten/Rapport_Internationale_Verkenning_Maart_2011.pdf

Lees de door het Forum Standaardisatie gepubliceerde bundels:

- Eerlijk zullen we alles delen <http://www.forumstandaardisatie.nl/organisatie/documenten/publicaties/interoperabiliteit/eerlijk-zullen-we-alles-delen/>
- Interoperabel Nederland <http://www.forumstandaardisatie.nl/organisatie/documenten/publicaties/interoperabiliteit/interoperabel-nederland/>

Lees de handreiking voor overheidsorganisaties over de governance van het gebruik van open standaarden:

- <http://www.forumstandaardisatie.nl/themas/adoptie-implementatie-en-gebruik/sturen-op-standaarden-binnen-uw-organisatie/>

Bij dossier 1 over authenticatie en autorisatie hoort de publicatie:

- http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/publicaties/HR_Betrouwbaarheidsniveaus_WEB.pdf

Bij dossier 2 over elektronisch facturieren hoort de publicatie:

- http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/publicaties/Publicatie_Nota_Bene__de_adoptie_van_elektronisch_facturieren.pdf

Voor meer informatie en vragen over internationale standaardisatie kunt u ook een bericht sturen naar: forumstandaardisatie@logius.nl



Deze brochure is een uitgave van:

Forum Standaardisatie
Mei 2012