

Domein 'Economie en Werk'

Evaluatie standaard WDO Datamodel

InnoValor Advies

Colofon

Projectnaam	Evaluatie standaarden 2023
Auteurs	L. Hijink (InnoValor Advies) J. Janssen (InnoValor Advies)
Opdrachtgever	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag info@forumstandaardisatie.nl Forum Standaardisatie
Creative commons	Dit document verschijnt onder de Creative Commons licentie: CC0 1.0 Universeel (CC0 1.0) Publiek Domein Verklaring



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond	6
1.2. Aanleiding	6
1.3. Aanpak	7
2. Evaluatie WDO Datamodel	9
2.1. Toelichting op het WDO Datamodel	9
2.2. Evaluatie	10
2.3. Conclusies en aanbevelingen	16

Managementsamenvatting

De World Customs Organisation (WCO) is in 1997 opgezet door de G7 landen. Het doel van de World Customs Organisation (WCO) is om de gegevensbehoefte bij douaneprocessen te harmoniseren, reduceren en standaardiseren. Daarvoor is het WCO Datamodel opgezet. Het WCO datamodel wordt toegepast bij het uitwisselen van informatie bij grensoverschrijding. Het betreft informatie over de opslag, aankomst, import, doorvoer, export, vertrek en vrijgave van goederen, vervoermiddelen en personen. Het WCO Datamodel voorziet erin om deze uitwisseling van gegevens te simplificeren en te harmoniseren, zowel ten faveure van de bedrijven (bij het handel drijven) als de betrokken overheidsinstellingen. Vóór de ingebruikname in Nederland had elke processtap in im- en export een eigen standaard voor het ontwikkelen van berichten. Het WCO Datamodel maakt het mogelijk om binnen het Douaneproces over verschillende systemen heen één taal te spreken.

In het Nederlands wordt aan het WCO Datamodel gerefereerd als het Wereld Douane Organisatie (WDO) Datamodel. Sinds 2014 staat het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst van Forum Standaardisatie. Het vormt de basis voor implementatie van berichtenverkeer in Nederlandse Single Windows (SW's) ('één loket') voor handel en transport. De standaard kent een getrappt open beheerproces naar de internationale WCO, met voldoende nationale betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden. Sinds 2014 heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden. In Nederland is de regierol (nationale communicatie en coördinatie van de standaard) overgegaan van Logius naar de Douane. Op Europees niveau zijn er ontwikkelingen op het vlak van SW's en (op langere termijn) het verder digitaliseren van de Douane processen.

Dit onderzoek evalueert het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst van Forum Standaardisatie. Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Het functioneel toepassingsgebied is op de 'pas toe of leg uit' lijst correct geformuleerd.
- De toegevoegde waarde van het WDO datamodel voor de digitale overheid staat niet ter discussie.
- Bij de overheid bestaat voldoende draagvlak voor de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst. De adoptie van de standaard in Nederlandse Douaneprocessen is hoog; met name aan maritieme kant zijn partijen goed vertegenwoordigd. Een Nederlandse overheidspartij voor wie het WDO Datamodel van toepassing lijkt, maar die het nog niet gebruikt, is de NVWA. De markt-ondersteuning voor de standaard is beperkt; dit draagt er aan bij dat kennis schaars en implementatie duur is. Daarnaast wordt opgemerkt dat er meer standaarden van toepassing zijn op internationale handel en transport die mogelijk in aanmerking komen voor opname op de lijst open standaarden.
- De standaard wordt internationaal beheerd door de WCO. De Douane is de Nederlandse vertegenwoordiger in dat beheer proces en vervult de rol van Nederlandse coördinator. Experts zijn tevreden over de manier waarop de Douane deze rol invult.
- Alle bevroegde experts beamen dat opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst zinvol is. Opname op de lijst leidt biedt een houvast in de ontwikkelrichting voor betrokken partijen en bevordert daarmee de adoptie van de standaard.
- Toen WDO Datamodel in 2014 op de 'pas toe of leg uit' lijst kwam, gaven de experts een aantal adviezen mee om de adoptie te stimuleren. Van de twee adoptie-adviezen is er één opgevolgd; het andere komt te vervallen.
- In Europees verband lopen twee relevante ontwikkelingen. Er wordt een Europees Maritime Single Window Environment (EUMSWe) ontwikkeld en er wordt gewerkt aan Europese Customs Reform (ECR). De ontwikkelingen in

Europees verband worden afgestemd met het WCO Datamodel, maar kunnen door hun wettelijke karakter een doorwerking hebben op de Nederlandse context en zodoende impact krijgen op de plek van het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

De onderzoekers van InnoValor Advies die deze evaluatie uitvoerden, komen op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende adviezen aan het Forum Standaardisatie:

1. Ga in gesprek met de NVWA over de achtergrond van het nog niet adopteren van het WDO Datamodel.
2. Overweeg of het Forum Standaardisatie een meer aanjagende rol wil nemen in het opnemen van andere standaarden uit dit werkveld op de 'pas toe of leg uit'-lijst. Dit kan door in enkele gesprekken te verkennen of er andere standaarden zijn in het domein 'Economie en Werk' op het vlak van handel en transport, die interoperabiliteit verbeteren en leveranciersafhankelijkheid binnen de overheid helpen voorkomen, als zij breed geadopteerd zouden worden.
3. Ga in gesprek met de Douane over een planmatige aanpak om de impact van Europese ontwikkelingen op de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst in beeld te brengen. In het licht van de Europese ontwikkelingen (EUMSWe en EU CR) is in dit onderzoek niet uitgekristalliseerd wat die kunnen betekenen voor het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Forum Standaardisatie is een onafhankelijke overheidsorganisatie die de overheid adviseert over het gebruik van open ICT standaarden in de digitale overheid. Open standaarden zorgen voor een betere uitwisselbaarheid en toegankelijkheid van gegevens. Forum Standaardisatie zorgt ervoor dat digitale gegevens veiliger en gemakkelijker met elkaar uitgewisseld kunnen worden. Zo helpen zij de samenwerking binnen de publieke sector te verbeteren. In opdracht van het Forum Standaardisatie voert Bureau Forum Standaardisatie (BFS) initiatieven uit om het gebruik van open standaarden bij de overheid te bevorderen.

Een van de manieren van Forum Standaardisatie om de onderlinge samenwerking van overheden te bevorderen is door open standaarden te toetsen en voor te schrijven aan publieke organisaties. Op de 'pas toe of leg uit'-lijst (verplichte standaarden) van het Forum Standaardisatie staan standaarden die overheden verplicht moeten toepassen volgens 'pas toe of leg uit'-verplichting op het moment dat ze een ICT-dienst of -product aanschaffen dat binnen het desbetreffende toepassingsgebied valt van de standaard.

De 'pas toe of leg uit'-lijst wordt onderhouden op basis van een [open procedure](#). De toetsing bij aanmelding is een momentopname. Als een standaard een aantal jaar op de 'pas toe of leg uit'-lijst staat, kan het zijn dat de relevantie, het draagvlak, het toepassingsgebied of de marktpartijen veranderd zijn. Er kunnen dan vragen ontstaan als: Heeft de standaard nog toegevoegde waarde? Wordt de standaard nog door voldoende marktpartijen ondersteund?

In zulke gevallen kan het Forum Standaardisatie besluiten om standaarden te evalueren. Bij een evaluatie gaat het om standaarden die vier jaar of langer op de lijst 'pas toe of leg uit'-lijst staan. In 2023 laat het Forum Standaardisatie het Wereld Douane Organisatie datamodel (WDO datamodel) uit het domein Economie en Werk evalueren. Het model heeft betrekking op het elektronisch, grensoverschrijdend uitwisselen van gegevens over douaneprocessen. Deze gegevens worden uitgewisseld rond de internationale handel in goederen, vervoermiddelen en personen. Het datamodel draagt bij aan het oplossen van administratieve belemmeringen voor deze internationale handel door gegevens-uitwisseling te simplificeren en te harmoniseren.

1.2. Aanleiding

Het Bureau Forum Standaardisatie heeft de opdracht gegeven om het WDO-Datamodel uit het domein 'Economie en werk' te evalueren. Het WDO datamodel wordt toegepast bij het uitwisselen van informatie bij grensoverschrijding. Het betreft informatie over de opslag, aankomst, import, doorvoer, export, vertrek en vrijgave van goederen, vervoermiddelen en personen. Het WDO Datamodel voorziet erin om deze uitwisseling van gegevens te simplificeren en te harmoniseren, zowel ten faveure van de bedrijven (bij het handel drijven) als de betrokken overheidsinstellingen. In Nederland staat het WDO Datamodel sinds 15 april 2014 op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het Forum Standaardisatie; sindsdien hebben er geen wijzigingen meer plaatsgevonden rond WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst of is de standaard niet geëvalueerd. Wel heeft sinds de plaatsing op de lijst een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden. De standaard kent een getrapte open beheerproces naar de internationale WCO en voldoende nationale betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden. Een van de ontwikkelingen is dat de regierol in Nederland (dat wil zeggen nationale communicatie en coördinatie van de standaard) over gegaan van Logius naar de Douane. Daarnaast vindt er op Europees

niveau een aantal ontwikkelingen plaats met gevolgen voor (onder andere) de uitwisseling van gegevens in, en digitalisering van, douaneprocessen.

In voorliggend evaluatieonderzoek wordt ingegaan op de vraag of voor het WDO Datamodel de plaatsing op de 'pas toe of leg uit'-lijst heeft bijgedragen aan het stimuleren van adoptie van de standaard, en op de vraag welke impact lopende ontwikkelingen daar op hebben.

1.3. Aanpak

1.3.1. Proces

Bij de uitvoering van de evaluatie is de volgende aanpak gehanteerd:

- Kick-off bijeenkomst: vaststelling van de scope en aanpak van het onderzoek, en de te interviewen experts (Bureau Forum Standaardisatie en InnoValor Advies);
- Bureau-onderzoek: verkenning naar beschikbaar materiaal over gebruik, beheer en toepassing van de standaard. Gericht op zowel een eerste inhoudelijke indicatie, als op verkenning van relevante partijen;
- Interviews: met vertegenwoordigers van beheerder, gebruikers, en leveranciers (samen: experts) die in hun werk met de standaard te maken hebben. De evaluatiecriteria zijn hierbij als leidraad gebruikt.

Op basis van de tweede stap is er in stap drie contact gezocht met de experts voor semi-structureerde interviews omtrent het datamodel. De resultaten zijn verwerkt in dit rapport. De uitwerking van de evaluatie is in twee rondes gedeeld met dossierhouders en opdrachtgever ter review.

1.3.2. Betrokken experts

De volgende experts zijn betrokken geweest bij het onderzoek:

Voornaam	Achternaam	Organisatie
Sybrand	Bootsma	Douane
Branko	Heemskerk	Douane
Bart	Bubberman	Rijkswaterstaat
Saskia	Dekker	Rijkswaterstaat
Cor	Koert	Havenautoriteiten
Mees	Van der Wiel	DCSA
Arno	Grund	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Jacco	De Bruin	Maxia Consultancy (werkzaam bij I&W)
Ridvan	Taci	Beurtvaartadres
Anoniem		World Customs Organisation

Tabel 1 - Betrokken experts evaluatie WDO-datamodel

1.3.3. *Evaluatiecriteria*

De evaluatie van de standaarden heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria:

1. Is het functioneel toepassingsgebied nog juist? Is dit duidelijk en concreet geformuleerd? Weet een potentiële gebruiker wanneer de standaard van toepassing is?
2. De toegevoegde waarde van de standaard. Heeft de standaard nog toegevoegde waarde? Welk reëel en als zodanig ervaren probleem heeft de standaard opgelost?
3. Is er nog voldoende draagvlak voor de standaard? Hoe staat het met gebruik van de standaard, waar wordt deze toegepast binnen de overheid en wat zijn de toekomstige ontwikkelingen? Zijn er voldoende marktpartijen die de standaard ondersteunen?
4. Voldoet het beheer en doorontwikkeling aan de vereiste criteria? Zijn er zaken veranderd in het beheer van de standaard sinds de plaatsing op de 'Pas toe of leg uit'-lijst? Voldoet het beheer van de standaard nog aan de criteria voor openheid en is het besluitvormingsproces nog goed en actueel gedocumenteerd? Is de beheerder van de standaard nog actief?
5. Heeft opname op de lijst de adoptie bevorderd? Ondersteunen de experts de opname van de standaard op de 'Pas toe of leg uit'-lijst? Wat zijn eventuele redenen om dit niet te ondersteunen? Wat zijn redenen om de standaard wel op de lijst te houden?
6. Zijn de adoptie adviezen opgevolgd? Bij verschillende standaarden zijn opnameadviezen meegegeven door het Forum om de adoptie te bevorderen. Zijn deze adviezen opgevolgd en/of zijn er nieuwe adoptie adviezen mee te geven?
7. Zijn er relevante lopende ontwikkelingen? Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de standaard (of gerelateerde standaarden) en het interoperabiliteitsprobleem dat de standard oplost? Heeft dit impact voor de positie van de standaard op de lijst? Zijn er nieuwe versies nieuwe standaarden op komst, is er een noodzaak tot verplicht gebruik hiervan, en is deze mogelijk geschikt voor opname op de lijst?

2. Evaluatie WDO Datamodel

In dit hoofdstuk wordt inhoudelijk ingegaan op de evaluatie. Na een inhoudelijke inleiding, volgen de bevindingen ten aanzien van de evaluatiecriteria. In de laatste paragraaf volgen de conclusies en aanbevelingen.

2.1. Toelichting op het WDO Datamodel

Het World Customs Organization (WCO) Data Model is een internationale, wereldwijde standaard, in Nederland vertaald als het Wereld Douane Organisatie (WDO) Datamodel. De standaard staat sinds 2014 op de 'pas toe of leg uit'-lijst van Forum Standaardisatie. In het vervolg van dit document wordt naar de standaard in internationale context verwezen als het 'WCO Datamodel'; als het de Nederlandse context betreft wordt verwezen naar het 'WDO Datamodel'. Inhoudelijk zijn deze twee hetzelfde. Het WDO Datamodel voorziet erin om deze uitwisseling van gegevens te simplificeren en te harmoniseren, zowel ten faveure van de bedrijven (bij het handel drijven) als de betrokken overheidsinstellingen.

2.1.1. *Achtergrond internationaal*

De [World Customs Organisation](#) (WCO) is in 1997 opgezet door de [G7 landen](#). Het doel van de World Customs Organisation (WCO) is om de gegevensbehoefte bij douaneprocessen te harmoniseren, reduceren en standaardiseren. Daarvoor is het WCO Datamodel opgezet. Het is een wereldwijde standaard voor het elektronisch grensoverschrijdend uitwisselen van gegevens over de douaneprocessen rond de internationale handel in goederen, vervoermiddelen en personen. Het model draagt daarmee bij aan het voorkomen van administratieve belemmeringen voor internationale handel. Het WDO Datamodel is inhoudelijk gebaseerd op verschillende andere internationale standaarden zoals de United Nations Trade Data Elements Directory ([UNTDDED](#)), het United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business ([UN/CEFACT](#)) en op de ISO standaarden, waaronder ISO7372 en ISO 3166_1 en ISO 3166_2. Het WCO Datamodel bevat zogenaamde 'informatiepakketten' voor gegevensuitwisseling. Een informatiepakket beschrijft de semantiek van de uitgewisselde informatie: gegevens- en procesmodellen en hiervan afgeleide berichtspecificaties. Die worden onder andere toegepast in zogenaamde Single Window (SW) systemen: systemen die als 'één loket' voor import, export en transit van bepaalde goederen of diensten fungeren. Het doel ervan is dat gegevens maar één keer hoeven te worden aangeleverd, en daarna in verschillende processen kunnen worden gebruikt. De adoptie van het WCO Datamodel hangt sterk samen met het gebruik van SW-systemen.

In de wereld van internationale handel en transport zijn worden tal van berichtspecificaties en standaarden gehanteerd, vaak met elk een net ander toepassingsdomein. Waar het WCO Datamodel zijn wortels heeft in de douaneprocessen, zijn er bijvoorbeeld andere specificaties en standaarden van toepassing voor veiligheid, gevaarlijke stoffen, of binnenvaart. Omdat een vervoerder vaak met meerdere processen tegelijk te maken heeft, blijft conversie daardoor aan de orde van de dag. Een wereldwijd opererende containerreder kan met wel 14.000 verschillende berichtstandaarden en dialecten van standaarden te maken hebben. Het WCO Datamodel kan dan ook gezien worden als een van de puzzelstukken in het gehele ecosysteem van gegevensuitwisseling rond internationale handel en transport.

2.1.2. *Achtergrond in Nederland*

Nederland heeft, als een van de eerste Europese landen, het WDO Datamodel gebruikt als basis voor de implementatie van berichten in een SW. Dit was mogelijk doordat

Nederland met het Port Community System (van Portbase) over een goede basis beschikte van waaruit de stap naar SW-systeem gemaakt kon worden. Het WDO-datamodel is daarom door de Belastingdienst / Douane Landelijk Kantoor in 2012 aangemeld voor de 'pas toe of leg uit'-lijst. Sinds 2012 is er onder leiding van Rijkswaterstaat in nauwe samenwerking met de Douane, de Koninklijke Marechaussee, Rijkswaterstaat, Logius en de ministeries van Justitie & Veiligheid, Defensie en Infrastructuur en Waterstaat met Douane gewerkt aan een SW Maritiem en Lucht. Dit is sinds 1 mei 2018 operationeel. Het WDO datamodel vormt op dit moment de basis onder 46 berichten in die in een SW worden toegepast, en 11 in overige berichtuitwisselingen (niet-SW).

Bij het plaatsen van het WDO-datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst werden ook enkele eisen gesteld aan het beheer van de internationale standaard op nationaal niveau. Zo wordt in het [Forumadvies](#) geschreven dat de WCO in hun beheerprocessen niet voldoet aan de eisen van het Forum Standaardisatie. Er is sprake van een getrappt beheerproces, met op internationaal niveau de WCO, en daaronder voldoende nationale betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden. Daarom verlangt het Forum Standaardisatie voor Nederland een vertegenwoordiger (regierol) van de standaard. Logius heeft deze taak tot 2017 op zich genomen in de vorm van het Nationaal Platform Data Model (NPDM). Nederlandse organisaties konden wijzigingsverzoeken indienen bij het NPDM, waarna deze zorg droeg voor het inbrengen van deze wijzigingsverzoeken bij de WCO. Sinds 2017 heeft de Douane de verantwoordelijkheden van het NPDM overgenomen. Ten tijde van deze evaluatie is de Douane verantwoordelijk voor de communicatie en coördinatie van het WDO-datamodel binnen Nederland. Ook brengt de Douane als vertegenwoordiger van Nederland wijzigingsverzoeken in bij het WCO.

De actuele versie vier van het WCO Datamodel loopt niet synchroon met de versie op de lijst open standaarden; deze moet nog worden aangemeld voor wijziging op de 'pas toe of leg uit'-lijst. De nieuwe versie bevat een aantal herstelde fouten en enkele nieuwe features zoals het gebruik van OpenAPI en JSON.

2.2. Evaluatie

De evaluatie laat zien dat het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'- lijst een breed draagvlak en goed beheer kent. Tegelijkertijd gaat de (verdere) adoptie langzaam. Het speelveld is vooral Europees volop in ontwikkeling.

2.2.1. Toepassingsgebied

Het WDO-datamodel kent het volgende functioneel toepassingsgebied:

Het WDO datamodel moet worden toegepast op de uitwisseling van informatie tussen het bedrijfsleven en de bij grensoverschrijding betrokken overheden om de formaliteiten te vervullen voor de opslag, aankomst, import, doorvoer, export, vertrek en vrijgave van goederen, vervoermiddelen en personen.

Het functioneel toepassingsgebied is volgens de experts goed en concreet gedefinieerd. Opgemerkt wordt wel dat de standaarden niet worden toegepast op uitwisseling tussen bedrijven onderling; dit zou kunnen worden benadrukt door [bedrijfsleven] 'enerzijds', [overheden] 'anderzijds' toe te voegen. Wél is het WDO-datamodel daarnaast van toepassing op uitwisseling tussen overheden onderling

2.2.2. Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het WDO Datamodel staat niet ter discussie.

De toegevoegde waarde van de standaard staat niet ter discussie. In de Nederlandse context heeft de standaard vooral toegevoegde waarde voor het douaneproces. Het model maakt het mogelijk binnen dit proces, over verschillende systemen heen, één taal te spreken. Experts geven aan dat het voordeel van het WDO Datamodel daarbij is, dat het zich baseert op 'de fysieke werkelijkheid', en niet op bijvoorbeeld juridische definities. Dit maakt de standaard goed toepasbaar. Dat de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst staat, helpt de Douane met haar werk. Eén expert schetst dat het gebruik van standaarden internationaal leidt tot een 'rust rond gegevensuitwisseling'; eventueel wantrouwen rond de vraag waarom bepaalde gegevens (door overheden) uitgevraagd worden neemt af.

De toegevoegde waarde van het WCO Datamodel in internationale context is het bevorderen van interoperabiliteit in het douaneproces. Zonder deze standaard is de uitwisseling van gegevens bij grensoverschrijding moeilijker en zijn er meer administratieve lasten in de internationale handel.

2.2.3. *Draagvlak*

Draagvlak voor het WDO Datamodel staat niet ter discussie.

Draagvlak voor het WDO datamodel onder experts is (zeer) hoog, met name doordat het WDO Datamodel in Nederlands is ingebed in SW's en de uniforme berichtspecificaties in ieder geval richting geven aan ontwikkelingen. Internationaal is er veel draagvlak voor de standaard, maar de adoptie gaat, onder andere door hoge implementatiekosten, langzaam.

Adoptie in Nederland

In de [Monitor Open Standaarden](#) uit 2022 is wel een toename van het gebruik geconstateerd (ten opzichte van 2021), maar zijn geen cijfers bekend.

De Douane past het WDO Datamodel toe op 60 berichten in WDO-gebaseerde Message Implementation Guides (MIG's). Van die berichten hebben er 46 betrekking op SW's. Het gebruik van de berichtenstructuur van het WDO datamodel wordt voor de SW's bij bedrijven en softwareleveranciers afgedwongen. Voor Nederlandse overheden geldt dit voor de Douane, Grensbewaking, Rijkswaterstaat (Safe Sea Net), Havenautoriteiten, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (i.v.m. ontwikkelingen op Europees gebied), en de Kustwacht. De Kustwacht is bezig met aansluiten. In Nederland zijn daarmee de meeste overheidspartijen die de standaard zouden moeten gebruiken, aangesloten. Met name aan maritieme kant zijn partijen goed vertegenwoordigd in de verschillende gremia die betrokken zijn bij het beheer van het WDO Datamodel en de afgeleide MIG's. Daarnaast nemen partijen deel die de ondersteuning van digitalisering van de logistieke keten verzorgen (bijvoorbeeld, in dit onderzoek, Beurtvaartadres). Een Nederlandse overheidspartij voor wie het WDO Datamodel van toepassing lijkt, maar die het nog niet gebruikt, is de NVWA. Het is in dit onderzoek niet gelukt van hen een toelichting te krijgen op de achtergrond waarom de NVWA geen gebruik maakt van het WDO Datamodel. Een risico bij niet gebruiken van hetzelfde datamodel is dat een zelfde soort goed met afwijkende definities wordt ingevoerd.

Toepassing in een SW betekent dat marktpartijen en autoriteiten minder vrijheid hebben in de aanlevering van gegevens; deze moeten voldoen aan de eisen van het SW (waaronder in dit geval ook het WDO Datamodel). Dit vraagt soms flexibiliteit van partijen die minder te maken hebben met het douaneproces: de gehanteerde WDO terminologie is dan niet altijd op hun domein toegespitst. Het converteren van berichten op het niveau van het datamodel is een tijdrovende, en daarmee kostbare, klus. Dit verklaart mede waarom de adoptie wereldwijd langzaam gaat.

In het business to business (B2B) verkeer wordt het WDO Datamodel niet toegepast, daar hanteert men (onder andere) het UN/CEFACT datamodel, gericht op handel en transport. De achtergrond daarvan is dat marktpartijen niet alleen te maken hebben met Douane-berichten, maar ook met tal van andere berichten, die bovendien wereldwijd van elkaar verschillen. Marktpartijen hebben dus te maken met een grote diversiteit aan berichten; dit wordt in feite als status quo beschouwd. Een containerrederij kan wereldwijd bijvoorbeeld met wel 14.000 verschillende berichten en dialecten van die berichten te maken hebben. Ook binnen Nederlandse overheidsprocessen worden verdere doorvertalingen van de berichten op basis van het WDO Datamodel gemaakt; Rijkswaterstaat levert bijvoorbeeld via het MSW data door naar [Safe Sea Net](#) (SSN) middels het eigen systeem Single Point of Contact Nederland (SPOC NL).

Adoptie in Europa

Tot nu toe hanteren Europese lidstaten verschillende oplossingen voor de uitwisseling van gegevens in douaneprocessen. De adoptie van het WCO Datamodel daarbij is over het algemeen laag. Op Europees niveau wordt vanuit het [Directorate General MOVE](#) (DG MOVE) door de European Maritime Safety Agency (EMSA) gewerkt aan een [EU Maritime Single Window environment \(EUMSWe\)](#) (zie ook paragraaf 2.2.7), zoals in [EU richtlijn 2019/1239](#) bepaald. De [geharmoniseerde dataset](#) die daaraan ten grondslag ligt is compliant met het [EU Customs Data Model](#) en het WCO Data Model. De geharmoniseerde standaard die DG MOVE (impliciet) hanteert, de Multi Modal Transport (MMT) standaard, is een overkoepelende standaard ontwikkeld vanuit UN/CEFACT, waarin de data-elementen van verschillende bestaande standaarden – waaronder ook het WCO Datamodel - op elkaar afgestemd worden om zo het migreren tussen standaarden te vereenvoudigen. Hierin ontbreken de Douaneformulieren weer goeddeels; de MMT standaard en het WCO Datamodel overlappen elkaar deels, en vullen elkaar deels aan.

Experts geven aan dat de samenwerking en afstemming tussen WCO en EMSA in ieder geval worden opgezocht, waarbij -waar wenselijk- vanuit de EU wijzigingsverzoeken worden gedaan aan de WCO. Het WCO model blijft daarnaast van kracht voor de SW berichtstromen die niet genoemd worden in het EMSWe.

Adoptie wereldwijd

De WCO werkt met een periodieke [zelfevaluatie](#) om zicht te krijgen op de adoptie van de standaard. Daarnaast werkt men aan de continue doorontwikkeling van de standaard. Zo zijn na 9/11 'personen' toegevoegd aan het datamodel, en wordt op dit moment gewerkt aan het toevoegen van voedsel. Wereldwijd neemt de adoptie van de standaard langzaam toe; de grootste hobbel voor adoptie is de aanwezigheid van 'legacy' systemen. Dit maakt adoptie van het WCO-datamodel een tijdrovende en daardoor kostbare zaak. De WCO voert doorlopend wijzigingen door die het WDO datamodel beter bruikbaar maken. Zo was er ten tijde van plaatsing van het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst sprake van betaling voor aansluiten bij de standaard; de standaard is inmiddels al enkele jaren gratis te gebruiken. Ook is een overzichtelijke [webapplicatie](#) ontwikkeld waar, na aanmaken van een inlog, alle informatie over het WDO datamodel gratis te vinden is.

Marktondersteuning voor de standaard

Op dit punt geeft het onderzoek geen eenduidig beeld. Globaal zijn er twee typen ondersteuning; er zijn partijen die de invoering van het datamodel ondersteunen middels kennis en advies, en er zijn (wereldwijd hooguit een handvol) partijen die een deel van het douane-proces automatiseren en zich daarbij baseren op het WCO-datamodel. Voor Douaneaangiften publiceert de Belastingdienst [een lijst van partijen](#) die kan helpen bij de ontwikkeling van software-oplossingen. Voor de implementatie van berichtenverkeer conform WCO Datamodel geven experts aan dat er weinig marktondersteuning is; dit draagt er aan bij dat kennis schaars en implementatie duur is. Nationale dialecten zijn

vaak sterk, waardoor er geen wereldwijd toepasbaar systeem op de markt is. [UNCTAD-ASYCUDA](#) ondersteunt landen bij het ontwikkelen van WCO-compliant software.

De Nederlandse Douane stelt jaarlijks een Message Implementation Guide (MIG) vast waar wet- en regelgeving in verwerkt zijn. Hierin staat de technische implementatie beschreven van de implementatie van het WDO datamodel. De MIG en een bijbehorende user manual, met gespecificeerde verplichte velden, worden op afgesproken tijden gedeeld met de eindgebruikers bij overheden evenals in verschillende overleggen met softwareleveranciers en andere betrokken organisaties. Zo horen zij tijdig over de wijzigingen en kunnen zij hierop inspringen. De Douane is actief betrokken bij verschillende overleggen waarin (software-)technische of andere vraagstukken rond MIG's voor berichtuitwisseling in het Douaneverkeer (en daarmee de implementatie van het WDO Datamodel) besproken worden, hierover meer in paragraaf 2.2.4 Beheer.

Autoriteiten zoals Rijkswaterstaat Safe Sea Net en Havenautoriteiten ervaren voldoende ondersteuning van het HTG overleg en de Douane bij gebruik van de standaard. Rijkswaterstaat heeft functioneel beheer van software in-house. Wanneer er iets gemaakt wordt door een externe softwareleverancier dan wordt hierbij altijd de MIG meegeleverd zodat de ontwikkelde software voldoet aan het WDO datamodel.

2.2.4. *Beheer*

Het internationale beheer van WDO Datamodel staat niet ter discussie.

Experts geven aan tevreden te zijn over de invulling van de (Nederlandse vertegenwoordiging van de) beheerrol door de Douane en de werkwijze rond de MIG's. Het feitelijke beheer van het WCO Datamodel vindt plaats in de wereldwijde WCO.

Beheer in Nederland

Sinds 2017 is de Douane verantwoordelijk voor coördinatie en communicatie rond de standaard voor Nederland. Experts geven aan dat de Douane zijn rol naar behoren invult door via verschillende (bestaande) gremia te communiceren. De status van wijzigingsverzoeken is ook via de Douane op te vragen. Er zijn verschillende gremia rond handel, transport en Douane waar het WDO datamodel op de agenda staat:

- Handel & Transport Gateway overleg (HTG overleg) met daarin de autoriteiten (waaronder ook overheden) die gebruik maken van SW-omgevingen.
- Alliantie Douane Software overleg (ADS overleg) met daarin softwareleveranciers die ontwikkelen voor douanesoftware.
- Overleg Douane Bedrijfsleven (IT) (OBD IT overleg) met daarin verschillende koepelorganisaties uit het bedrijfsleven.

In deze overleggen kunnen wijzigingsverzoeken worden gedaan voor het WDO datamodel, die vervolgens door de Douane bij de WDO worden ingebracht. Wijzigingsverzoeken zijn het gevolg van nieuwe wettelijke plichten van de verschillende organisaties in de handelsketen (havens, rederijen, etc) om bepaalde informatie uit te vragen bij grensoverschrijding. De autoriteiten die wij gesproken hebben zijn tevreden over de manier waarop wijzigingsverzoeken uit het HTG overleg opgepakt worden door de Douane. In de meeste gevallen betreft het wijzigingen die in de MIG gemaakt kunnen worden. In sommige gevallen moeten wijzigingen ingediend worden bij het WCO. Het indienen wordt gezamenlijk opgepakt, waarbij leden van het HTG overleg meeschrijven aan het wijzigingsverzoek. De afhandeling van deze verzoeken gebeurt door de Douane. Het HTG overleg wordt transparant bevonden, zaken worden goed vastgelegd. De vergader-verslagen van het OBD IT zijn [openbaar beschikbaar via de website](#) van de Belastingdienst.

Vóór 2017 werd de standaard in Nederland beheerd door Logius in het Nationaal Platform Data Model (NPDM). De overdracht naar de Douane wordt door de Douane beschreven als een praktisch besluit. De bijeenkomsten van het NPDM werden als weinig pragmatisch ervaren en trokken steeds minder mensen. De geïnterviewde experts zijn zich in enkele gevallen niet bewust van de wijziging en hebben alleen beheer door de Douane beoordeeld.

Beheer internationaal

Het feitelijke beheer van het model speelt zich in de internationale WCO af. Het WCO Datamodel wordt onderhouden door het WCO Data Model Projects Team (DMPT) dat drie keer per jaar bij elkaar komt. In dit team zitten vertegenwoordigers van nationale Douanes, internationale organisaties en private sector. De wijzigingsverzoeken, afkomstig van de Douanes van verschillende landen, worden in plenaire stemming beoordeeld op hun *business need* en vervolgens in focusgroepen onderzocht op modelleerbaarheid binnen het WDO datamodel. De verslagen en uitkomsten van deze bijeenkomsten worden bijgehouden en bewaard en zijn vindbaar op de webapplicatie van het WCO. Meer [detailinformatie](#) over het beheerproces is te vinden op de website.

Documentatie is (na registratie) open beschikbaar via EU en WCO of via de Douane, en duurzaamheid en zorgvuldigheid rond het beheer van het WCO Datamodel zijn in internationale procedures geborgd. De meeste geïnterviewde experts zijn zich bewust van deze achterliggende beheer aanpak, zij zijn echter weinig tot niet op de hoogte hoe deze exact werkt. Veelal wordt verwezen naar de Douane die een goede liaison naar dit proces is.

2.2.5. Opname op de lijst

Opname op de lijst van het WDO Datamodel staat niet ter discussie.

Experts geven aan dat zij het zinvol vinden de standaard op de lijst te handhaven. Doordat de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst staat, is er duidelijkheid over de ontwikkelrichting voor de Nederlandse overheid. In het licht van de Europese ontwikkelingen (EUMSWe en EUSW) is in dit onderzoek niet volledig uitgekristalliseerd wat die gaan betekenen voor de ontwikkelrichting van SW's – en in samenhang daarmee, voor de achterliggende berichtsspecificaties en -structuur.

In veel gesprekken komt ter sprake dat het WDO datamodel een Douanemodel is. Dit betekent voor de verschillende autoriteiten dat zij zelf een laag moeten ontwikkelen waarmee de informatie uit (M)SW vertaald wordt naar de andere modellen die in hun werkveld relevant zijn. Voor Rijkswaterstaat Safe Sea Net is dit bijvoorbeeld SPOC NL, voor de Havenautoriteiten zijn er specifieke berichten voor gevaarlijke stoffen die gehanteerd moeten worden zoals bijvoorbeeld de International Forwarding and Transport Dangerous Goods Notification (IFTDGN) onder UN/CEFACT.

Er zijn veel verschillende standaarden van toepassing voor internationale handel en transport. Door de plek op de 'pas toe of de leg uit'-lijst neemt het WDO Datamodel daarin binnen Nederland een bijzondere plek in, en wordt het een richtsnoer voor overheden (en hun leveranciers). Sommige experts vragen zich af, waarom het WDO Datamodel wél op de lijst staat, en andere standaarden zoals bijvoorbeeld UN/CEFACT niet. Tegelijkertijd kent elke standaard weer een net ander toepassingsgebied of proces, waardoor standaarden in harmonie naast elkaar bestaan en juist elkaars leemtes opvullen. De experts geven aan dat ze de standaard naar tevredenheid gebruiken en dat het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit' lijst in de toch vrij conservatieve transportwereld er in elk geval toe heeft geleid dat er nu - binnen Nederland, voor wat betreft de uitwisseling van berichten rond Douaneprocessen- enige harmonisatie heeft plaatsgevonden. Ook zou overstappen naar een andere standaard veel tijd en geld

kosten. Men spreekt zich daarom expliciet uit voor het gebruik van het WDO datamodel. Ook spreken alle experts zich uit vóór handhaven van het WDO datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

2.2.6. Status adoptie adviezen

Onderstaande tabel toont de adoptie-adviezen uit het [Forumadvies](#) uit 2013. Hieronder volgt er per adoptieadvies een statusupdate.

	Advies	Status
1.	Het Nationaal Platform Datamodel wordt opgeroepen om binnen een jaar na opname te komen tot een publieke handreiking over de werking van het WDO Datamodel. Gebleken is dat, hoewel veel partijen de uiteindelijke berichtspecificaties kunnen interpreteren en gebruiken, dit niet geldt voor de achterliggende onderdelen ('informatiepakketten') van het WDO Datamodel zelf.	<p>Voor overheden is destijds een boekje gemaakt "Toepassing van het WDO datamodel in Nederland door douane en andere overheidsorganisaties".</p> <p>Inmiddels is alle informatie over het WDO datamodel beschikbaar via de webapplicatie van het WCO.</p>
2.	Geadviseerd wordt om in Europees verband te komen tot betere afstemming van standaarden voor grensoverschrijdend verkeer. Naast een oproep hiertoe aan de direct betrokken ministeries (Economische Zaken, Financiën en Infrastructuur en Milieu) om dit mee te nemen in het overleg met de gerelateerde DG's, adviseert de expertgroep het Forum Standaardisatie dit onderwerp aan de orde te stellen in het Europese Multi-Stakeholder Platform voor standaardisatie.	<p>Op Europees niveau zijn veel ontwikkelingen gaande om te komen tot een betere afstemming van standaarden voor grensoverschrijdend verkeer, in de vorm van de European Maritime Single Window environment en de European Single Window Environment for Customs.</p> <p>Het onderwerp is niet aan de orde geweest in het Europese Multi-stakeholder Platform voor standaardisatie. Gezien de lopende afstemming in diverse Europese gremia lijkt dit geen zinvol advies meer.</p>

Tabel 2 - Status adoptieadviezen

2.2.7. Lopende ontwikkelingen

Uit het onderzoek komt het algemene beeld naar voren dat vooral op Europees niveau ontwikkelingen spelen die van invloed zijn op de digitale afhandeling van Douaneprocessen – en daarmee raken aan het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst. De ontwikkelingen in Europees verband worden afgestemd met het WCO Datamodel, maar kunnen door hun wettelijke karakter impact krijgen op de plek van het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

European Maritime Single Window environment ([EMSWe](#))

Op Europees niveau is relevant dat er sinds 2019 gewerkt wordt aan een Europees Maritime Single Window environment (EUMSWe) voor scheepvaart door de European Maritime Safety Agency (EMSA). In 2022 is de [technische implementatierichtlijn](#) vastgesteld. Tot 2025 is er nog veel (implementatie)werk te doen door de betrokken overheden, waaronder in Nederland Rijkswaterstaat. Het is van belang dat dit implementatieproces goed verloopt en er daadwerkelijk voor gaat zorgen dat de administratieve lasten voor de scheepvaart verminderen en dat schepen in iedere EU-haven op dezelfde manier kunnen melden en binnen de EU dezelfde meldingen niet steeds opnieuw hoeven te doen ('once-only principe'). Nederland is met het Nationale MSW Europees gezien een voorloper, andere landen zijn minder ver met de

implementatie van SW's. Het EUMSW zal daar verandering in gaan brengen. Het EMSWe brengt wettelijke verplichtingen rond het berichtenverkeer in de internationale zeevaart met zich mee. Voor Nederland zal in beeld moeten worden gebracht wat hiervan de impact is op de plek van het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst. Het WDO Datamodel blijft van kracht voor SW berichtstromen die niet in het EMSWe genoemd worden.

European Customs Reform (ECR)

De komende tien jaar wordt het Douane proces vanuit de EU hervormd, wat naar verwachting een grote impact krijgt op de uitwisseling van gegevens rond deze processen. Het doel van de EU Customs Reform is 'papierene douaneprocessen' te vervangen door elektronische processen. Het idee is het proces van toezicht en handhaving in te richten als een zogenaamd 'trust and control' (T&C) principe, waarbij data wordt uitgewisseld via een datahub, en data die eenmaal is aangeleverd voor toezicht in verschillende processen kan worden ingezet. De ambitie is hiermee ook de databehoeftes in deze processen terug te dringen en daarmee de IT-afhandeling in systemen te vereenvoudigen. Dit maakt het relevant om de implicaties hiervan voor het WDO-Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst te volgen.

2.3. Conclusies en aanbevelingen

2.3.1. Conclusies

Er is voldoende aanleiding om het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst te handhaven. Het WDO Datamodel wordt in Nederland gebruikt door de Douane, en kent daarmee een brede adoptie in douaneprocessen, ook bij andere overheidspartijen (Grensbewaking, Rijkswaterstaat (Safe Sea Net), Havenautoriteiten, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (i.v.m. ontwikkelingen op Europees gebied), en de Kustwacht sluiten aan op berichten conform WDO Datamodel). De standaard bevindt zich internationaal in een landschap van diverse standaarden, die naast elkaar gebruikt worden, en elkaar vaak aanvullen maar ook deels overlappen. De mate waarin het datamodel een bijdrage levert aan de oplossing van het omvangrijke bericht-uitwisselingsvraagstuk in internationale handel en transport is daarmee relatief bescheiden. Toch wordt het model als ontwikkelrichting en als standaard omarmd, omdat deze -eenmaal geïmplementeerd, zoals in de Nederlandse SW's het geval is- tot administratieve lastenverlichting voor met name de douaneprocessen leidt.

Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied is correct geformuleerd. Opgemerkt wordt wel dat de standaarden niet worden toegepast op uitwisseling tussen bedrijven onderling; dit zou kunnen worden benadrukt door [bedrijfsleven] 'enerzijds', [overheden] 'anderzijds' toe te voegen.

Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het WDO datamodel voor de digitale overheid staat niet ter discussie.

Draagvlak

Het draagvlak voor de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst en de adoptie van de standaard in Nederlandse Douaneprocessen zijn hoog. De manier waarop de standaard is geïmplementeerd leidt ertoe dat men zich veelal niet realiseert dat zij gebruik maken van deze standaard. Door het gebruik van het WDO datamodel in Nederlandse SW's voldoen partijen die daar gebruik van maken automatisch aan de verplichting het WDO Datamodel te gebruiken. Maritieme partijen zijn goed vertegenwoordigd onder gebruikers. Een overheidspartij voor wie het WDO Datamodel van toepassing lijkt, maar die het nog niet gebruikt, is de NVWA. De markt-ondersteuning voor de standaard is beperkt;

specialistische kennis is schaars en implementatie is daarmee duur. Sommige experts merken op dat er meer standaarden van toepassing zijn op internationale handel en transport die mogelijk in aanmerking komen voor opname op de lijst open standaarden.

Beheer

Het (internationaal) beheer van de standaard voldoet aan de criteria van de 'pas toe of leg uit'-lijst. Op internationaal niveau is alle benodigde documentatie, na registratie, gratis beschikbaar. De status van wijzigingsverzoeken is via de Douane op te vragen. De Nederlandse invulling van de vertegenwoordiging van de beheerder door de Douane wordt door de geraadpleegde experts als goed beoordeeld.

Opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst

Alle bevroegde experts beamen dat de handhaving van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst zinvol is. Het feit dat deze standaard als enige op de 'pas toe of leg uit'-lijst genoemd staat wordt en dat geen andere, aanpalende standaarden uit de handel- en transportsector op 'pas toe of leg uit'-lijst staan, wordt wel als verrassend genoemd. Er zijn in de grensoverschrijding, met name in de maritieme sfeer, veel verschillende standaarden in gebruik. Experts zijn van mening dat ook andere standaarden uit de handel- en transportsector mogelijk in aanmerking komen voor opname op de lijst open standaarden.

Op basis van het onderzoek constateren de onderzoekers van InnoValor Advies dat de opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst op dit moment mondjesmaat leidt tot het verder bevorderen van de inmiddels al hoge adoptie, maar dat het meerwaarde heeft het WDO datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst te handhaven.

Status adoptieadviezen

Eén adoptieadvies is ingevuld, het andere is niet meer relevant.

Lopende ontwikkelingen

In Europees verband lopen twee relevante ontwikkelingen; die van een EUMSWe, en de Europese Customs Reform. De ontwikkelingen in Europees verband worden waar van toepassing afgestemd met het WCO Datamodel, maar kunnen door hun wettelijke karakter impact krijgen op de plek van het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

2.3.2. Aanbevelingen

De onderzoekers van InnoValor Advies die deze evaluatie uitvoerden, komen op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende adviezen aan het Forum Standaardisatie:

1. Ga in gesprek met de NVWA over de achtergrond van het nog niet adopteren van het WDO Datamodel.
2. Overweeg of het Forum Standaardisatie een meer aanjagende rol wil nemen in het opnemen van andere standaarden uit dit werkveld op de 'pas toe of leg uit'-lijst. Dit kan door in enkele gesprekken te verkennen of er andere standaarden zijn in het domein 'Economie en Werk' op het vlak van handel en transport, die interoperabiliteit verbeteren en leveranciersafhankelijkheid binnen de overheid helpen voorkomen, als zij breed geadopteerd zouden worden.
3. Ga in gesprek met de Douane over een planmatige aanpak om de impact van Europese ontwikkelingen op de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst in beeld te brengen. In het licht van de Europese ontwikkelingen (EUMSWe en EUCR) is in dit onderzoek niet uitgekristalliseerd wat die kunnen betekenen voor het WDO Datamodel op de 'pas toe of leg uit'-lijst.