



“NORA goes Europe?": Quick
Scan naar de EU-dimensie van
de NORA

project 004584
versie 1.0
datum 25 maart 2015

Inhoudsopgave

Vooraf	5
Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	8
2. Interoperabiliteit gedefinieerd in Europees perspectief	10
3. Europese arena's voor interoperabiliteit	12
3.1 De eerste arena: horizontale interoperabiliteit	12
3.2 De tweede arena: (cross)sectorale interoperabiliteit	14
3.3 Overzicht activiteiten arena's	15
4. Verbinding Europees en nationaal speelveld	16
4.1 Nationale verbinding eerste arena	17
4.2 Nationale verbinding tweede arena	18
4.3 Verbinding tussen alle arena's?	18
5. Inzoomen: ISA van DG Digit en eGovernment Unit DG Connect	20
5.1 Inzoomen: ISA	20
5.2 Inzoomen: eGovernment Unit van DG Connect	22
6. NORA goes Europe?	24
6.1 EU proof	24
6.2 Invloed op Brussel	24
6.3 Brussel als katalysator voor nationale impact	25
6.4 EU als community om te delen	25
6.5 EU als bron van projecten en (mede)financiering	26
6.6 Randvoorwaarden voor een Europese rol van NORA	26

Bijlage A	Verantwoording onderzoek	28
Bijlage B	Uitleg afkortingen Europese organisaties	30
Bijlage C	Uitleg werking EIRA en EICart	31
Bijlage D	EU Ontwikkelingen interoperabiliteit	32

Vooraf

Europa speelt een belangrijke rol op het gebied van de Digitale overheid. Eén van de onderwerpen waar Europa zich mee bezig houdt is interoperabiliteit.

De NORA geldt als het nationale kader voor interoperabiliteit. Om die reden is het van belang dat er vanuit de NORA wordt gekeken wat de impact is van Europese ontwikkelingen, en welke rol de NORA Europees kan danwel moet spelen.

Dit rapport bevat de neerslag van een kort en bondig onderzoek, ter beantwoording van deze vragen.

Wij danken de leden van de begeleidingscommissie van het ministerie van BZK en de ICTU voor hun enthousiaste en actieve betrokkenheid bij dit onderzoek.

Tevens zijn wij dank verschuldigd aan een aantal experts in Den Haag én Brussel, die ons over dit onderwerp te woord hebben gestaan.

Met dit advies hopen wij een vruchtbare bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de NORA te hebben geleverd.

Namens PBLQ;

Evert-Jan Mulder (projectleider)

Ingrid van Wifferen (onderzoek).

Managementsamenvatting

In het kader van het functioneren van de Interne Markt in Europa, wordt **grensoverschrijdend informatieverkeer een steeds belangrijker onderwerp**. Als gevolg is interoperabiliteit op Europees niveau een onderwerp dat veel aandacht krijgt. Specifiek wordt deze aandacht gericht op nationale overheden, omdat deze geacht worden steeds meer verkeer te onderhouden met burgers, bedrijven en mede-overheden uit andere lidstaten, en met de instituties van de EU zelf.

De uitwerking en invulling van interoperabiliteit vindt binnen de EU feitelijk plaats binnen twee verschillende soorten arena's:

- De arena waar gewerkt wordt aan **horizontale interoperabiliteit**. Hier gaat het vooral om algemene concepten, instrumenten en zelfs concrete bouwstenen, die invulling geven aan het faciliteren van grensoverschrijdende interoperabiliteit. Belangrijke actor is DG Digit en het ISA-programma. Daarnaast is een belangrijke actor DG Connect, dat zich beleidsmatig met het onderwerp eGovernment bezig houdt en regelgeving ontwikkelt betreffende grensoverschrijdende interoperabiliteit (zoals recent de eIDAS verordening). Ook speelt dit DG een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een Europese informatie-infrastructuur aan de hand van een aantal large scale pilots.
- Daarnaast worden er ook eisen aan interoperabiliteit gesteld vanuit de diverse sectorale DG's van de Commissie. Dit is de arena van **(cross)sectorale interoperabiliteit**. De sectorale DG's van de Commissie ontwikkelen diverse programma's die specifiek raken aan interoperabiliteit binnen een bepaalde sector (bijv. douane, sociale zekerheid, grensbewaking). Soms heeft regelgeving van deze DG's een sterke cross-sectorale impact op nationale informatie-architecturen. Zo had de Dienstenrichtlijn (van DG Interne Markt) sterke impact op het aspect van eDienstverlening, en de richtlijn INSPIRE (van DG Milieu) op de standaardisatie binnen het geodomein.

Inmiddels vindt vanuit beide arena's een groot aantal ontwikkelingen plaats, die raken aan de nationale Digitale Overheid, de onderliggende informatie-architecturen, en vraagstukken van interoperabiliteit. Het is inmiddels niet overdreven te stellen **dat Europa zich ook op ten aanzien van de Digitale Overheid ontwikkelt als een vierde bestuurslaag**.

Deze constatering betekent dat op **nationaal niveau structurele aandacht** is vereist voor de ontwikkelingen op Europees niveau. De argumenten ter onderbouwing van deze aandacht zijn kort samengevat:

- **Borgen van EU compliance;**
- **Zorgen voor adequate EU beïnvloeding;**
- **Waar nodig Brussel gebruiken als katalysator voor nationale ontwikkelingen;**
- **Delen van kennis en hergebruik binnen EU community;**
- **Mogelijkheden voor financiering en deelname aan EU projecten benutten.**

Momenteel vindt een heroriëntatie plaats op de positie en werkwijze van de NORA. Vanuit de analyse in dit onderzoek wordt gepleit voor een centraal punt, **een “platform”**, waar alle EU-ontwikkelingen in kaart worden gebracht en de samenhang en impact wat betreft nationale interoperabiliteit wordt onderzocht. De NORA-community is bij uitstek geschikt, gezien de breedte van samenstelling en de aanwezige (technische) architectuur kennis, om deze rol te vervullen.

Tevens wordt gepleit voor een sterkere, directe, betrokkenheid van NORA bij het **ISA programma**, waarbinnen steeds meer kaders en hulpmiddelen rondom interoperabiliteit worden ontwikkeld. Daarnaast is meer afstemming noodzakelijk rondom vraagstukken die spelen binnen de totstandkoming van de Europese informatie infrastructuur op basis van de **large scale pilots van Dg Connect**. Ook hier kan de NORA een bijdrage leveren, zij het meer indirect.

De NORA zou een centrale en actieve rol kunnen vervullen binnen deze ontwikkelingen. **Drie randvoorwaarden** zijn daarbij wel van belang:

- In de eerste plaats zal binnen de NORA **in strategische zin Europa omarmd moeten** worden. Belang, noodzaak maar ook nut zal breed moeten worden onderkend.
- In de tweede plaats zal de NORA **haar eigen informatiepositie** moeten verstevigen, om beter inzicht en overzicht te krijgen van wat er in Europa allemaal speelt.
- In de derde plaats zal de NORA, samen met haar stakeholders en partners, **een EU strategie** moeten ontwikkelen, om actief en effectief richting Europa te acteren.

Uitvoering van deze (nieuwe) rol van de NORA vergt een **bepaalde initiële investering in capaciteit**. Daarbij is van belang op te merken dat het hier vooral gaat om structurele, initiërende en coördinerende capaciteit. Concrete inhoudelijke bijdragen (uitwerking analyses, aanpassingen in NORA e.d.) zullen aanvullende capaciteit vergen.

1. Inleiding

Binnen de Nederlandse Digitale overheid wordt gewerkt “**onder architectuur**”. Deze architectuur staat bekend als de NORA, de afkorting voor Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. De NORA omvat een set met principes, bouwstenen en standaarden, die hun specifieke vertaling hebben gekregen naar andere bestuurslagen en sectorale domeinen.

Het ministerie van BZK is opdrachtgever voor de NORA. Bij kabinetsbesluit is (in 2008) de NORA ook tot nationale norm voor de ontwikkeling van de Digitale overheid verheven. Het beheer en de verdere ontwikkeling van de NORA is belegd bij de ICTU, die wordt aangestuurd door een gebruikersraad met daarin informatie-architecten uit diverse bestuurslagen en sectoren. Tevens zijn er specialisten die in deze raad specifieke thema’s belichten, zoals standaardisatie, basisregistraties veiligheid e.d.

De NORA is dus **niet alleen een voorschrift** voor de ontwikkeling van de Nederlandse Digitale overheid, maar **ook een community**, waarin diverse bestuurslagen en sectoren zijn vertegenwoordigd met specifieke (technische) kennis van informatie-architectuur. Die bestuurslagen en sectoren hebben bovendien vaak hun eigen afgeleide modellen van de NORA.

Een leidend begrip binnen de NORA en de afgeleide modellen is “**interoperabiliteit**”. Hiermee wordt bedoeld “het vermogen van organisaties (en hun processen en informatiesystemen) om effectief en efficiënt informatie te delen met hun omgeving”.¹ Deze eigenschap is van groot belang voor het gehele bouwsel aan voorzieningen, systemen en processen dat in Nederland tezamen de Digitale overheid vormt.”² In dit geheel is steeds nadrukkelijker sprake van een **samenspel** tussen (toepassings)systemen en een generieke infrastructuur (basisregistraties, digibouwstenen e.d.) die als ondergrond dient voor deze toepassingen.

¹ Bron: NORA Online

² In het kader van Generieke Digitale infrastructuur (het geheel van basisregistraties en andere Digitale bouwstenen zoals DIGIT, berichtenboxen e.d.) wordt in dit verband gesproken over “interconnektiviteit. Hoewel “interconnektiviteit” een meer technische lading heeft dan het wat bredere begrip “interoperabiliteit”, dat ook verwijst naar juridische, organisatorische en semantische aspecten, zullen in dit rapport beide termen uitwisselbaar worden gebruikt.

Binnen de NORA krijgt interoperabiliteit vooral vorm in relatie tot de **nationale dimensie** van de Digitale overheid. Het is een referentiekader voor ontwikkelingen in diverse sectoren, bestuurslagen en ketens. Tegelijkertijd vindt, als gevolg van de Europese integratie, steeds **meer grensoverschrijdende gegevensuitwisseling** plaats.

Een soepel functionerende Interne Markt in Europa vereist namelijk dat nationale overheden niet alleen met de eigen burgers, bedrijven en mede-overheden kunnen communiceren, maar ook **met de burgers, bedrijven en overheden van andere lidstaten**.

Als gevolg is interoperabiliteit ook een onderwerp dat vanuit de EU de nodige aandacht krijgt. Dit rechtvaardigt de vraag ***hoe de NORA zich verhoudt tot de EU-dimensie, en welk handelingsperspectief daar voor de NORA uit voortvloeit.***

Deze vraag heeft centraal gestaan in dit onderzoek en past binnen de algemene **heroriëntatie** die plaatsvindt ten aanzien van de positie en het gebruik van de NORA. Middels een **quick scan** is antwoord op deze vraag gezocht. Daarbij is gebruik gemaakt van de EU Monitor van PBLQ³, om relevante ontwikkelingen in kaart te brengen. Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met nationale én Europese deskundigen op het gebied van interoperabiliteit, en heeft een aantal sessies plaatsgevonden met de begeleidingscommissie (zie bijlagen).

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Allereerst wordt ingegaan op de definitie van het begrip interoperabiliteit vanuit Europees perspectief (hoofdstuk 2).
- Vervolgens wordt het Europese speelveld inzake interoperabiliteit geschetst (hoofdstuk 3).
- Daaraan gekoppeld worden de verbindingen tussen het Europese en het nationale speelveld in kaart gebracht (hoofdstuk 4).
- Daarna wordt ingezoomd op twee belangrijke “brandpunten” voor interoperabiliteit op Europees niveau: het ISA-programma en Dg Connect (hoofdstuk 5).
- Tot slot wordt ingegaan op de urgentie om nationaal aandacht te besteden aan Europese interoperabiliteit en worden aanbevelingen gegeven voor een handelingsperspectief van de NORA (hoofdstuk 6).

³. De PBLQ EU Monitor is een online dienstverlening gericht op het identificeren en signaleren van alle relevante beleidsontwikkelingen op het niveau van de EU die raken aan de het beleid en de inzet van ICT binnen de nationale overheid. Voor meer info, zie: <http://www.pblq.nl/producten/eu-monitor>.

2. Interoperabiliteit gedefinieerd in Europees perspectief

De groeiende **integratie van de Europese Interne Markt** noodzaakt tot maatregelen die grensoverschrijdende gegevensuitwisseling mogelijk maakt. Burgers, bedrijven en overheden in het ene land moeten diensten kunnen afnemen bij en kunnen communiceren met burgers, bedrijven en overheden uit het andere land. Ook vindt in toenemende mate gegevensuitwisseling plaats tussen overheden op nationaal en Europees niveau (denk bijv. aan statistieken). Het concept van interoperabiliteit moet al deze vormen van **gegevensuitwisseling** faciliteren. In de woorden van de Europese Commissie⁴:

Interoperability, within the context of European public service delivery, is the ability of disparate and diverse organisations to interact towards mutually beneficial and agreed common goals, involving the sharing of information and knowledge between the organisations, through the business processes they support, by means of the exchange of data between their respective ICT systems.

Interoperabiliteit is binnen de structuren en werkwijze van de EU nadrukkelijk een onderwerp dat gerelateerd is aan de juridische bevoegdheden van de Unie. Daar waar binnen de Unie overeenstemming kan worden bereikt over concrete doelen en samenwerking (meestal tussen de lidstaten⁵), worden meestal ook harde afspraken gemaakt over noodzakelijke gegevensuitwisseling en bijbehorende eisen aan interoperabiliteit. Denk aan **sectorale domeinen** zoals de douane (eCustoms), grensbewaking (Schengen Information System) of milieubescherming (INSPIRE).

In meer algemene, **horizontale coördinerende zin**, heeft de EU slechts beperkte bevoegdheden en werkt ze vooral op basis van zogenaamde “soft regulation”. Hier draait het om instrumenten als Frameworks, Good-Practices, Pilots, Benchmarking e.d. Deze “zachte” instrumenten kunnen de lidstaten niet verplichten tot bepaalde maatregelen. Ook kunnen burgers en bedrijven er niet direct rechten aan ontleen. Desalniettemin gaat er een indirecte coördinerende werking uit van deze instrumenten. Ze zorgen er namelijk voor dat er een gemeenschappelijk kader bestaat, methoden en werkwijzen, referenties, een gemeenschappelijke mindset, community, modus operandi etc.

⁴ Bron: http://ec.europa.eu/isa/documents/eif_brochure_2011.pdf

⁵ De lidstaten houden daarbij vaak hun eigen belangen nauwlettend in de gaten, plus willen voorkomen dat de EU zich teveel bemoeit met hun interne organisatie van het nationale informatiebeleid. In Nederland heeft dit ook wel de “subsidiariteitsdiscussie”.

Het onderscheid tussen wat in deze studie **sectorale en horizontale interoperabiliteit** wordt genoemd, is belangrijk om te begrijpen dat interoperabiliteit op Europees niveau op een groot aantal plekken wordt “bedreven”. Tegelijkertijd is het van belang te begrijpen dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan in de onderliggende governance: de ene maatregel rondom (dikwijls sectorale) interoperabiliteit is een harde verplichting van de EU richting de lidstaten, de andere is een algemene aanbeveling, die meer langs indirecte wijze zijn effect sorteert.

Het concept interoperabiliteit is formeel gedefinieerd door de Europese Commissie in het European Interoperability Framework (EIF), ook wel “de moeder van alle NORA’s” genoemd. Het is met name bekend vanwege zijn onderscheid in verschillende niveaus van noodzakelijke afspraken: **de techniek, de semantiek, de organisatie en tot slot de regelgeving**. Bovendien moeten al deze afspraken plaatsvinden binnen **politieke overeenstemming**⁶.

Deze definitie benadrukt dat interoperabiliteit **meer is dan alleen techniek**. Het gaat ook om achterliggende processen, regels en zelfs politiek commitment. In vergelijking met de praktijk van de NORA lijkt de Europese definitie meer omvattend. De Nederlandse NORA omvat principes, bouwstenen en standaarden. Dit refereert vooral aan aspecten van techniek en uitwisseling, (het element “interoperation” van interoperability)⁷. Minder aandacht binnen de NORA wordt besteed aan het niveau van afspraken omtrent processen, regelgeving e.d. Dit is mogelijk wel een toekomstige ambitie van de NORA⁸ (dit verwijst veel meer naar het onderdeel “ability” van interoperability)⁹. Ondanks verschillen in (breedte van) definitie¹⁰ wordt de NORA vanuit Europees opzicht wel als een interoperabiliteitskader beschouwd.

⁶ De Nederlandse NORA is geïnspireerd op versie 1.0 van dit EIF. Inmiddels is voor versie 2.0 ook veel gebruikt gemaakt van de input en ideeën vanuit Nederland. Ook Estland en Denemarken zijn actieve lidstaten als het gaat om interoperabiliteit.

⁷ Bron: Kubicek, Cimander, Scholl, 2011.

⁸ De NORA wordt in dit verband ook wel gezien als de afkorting van “Naar Overheidsbrede Referentie Afspraken”.

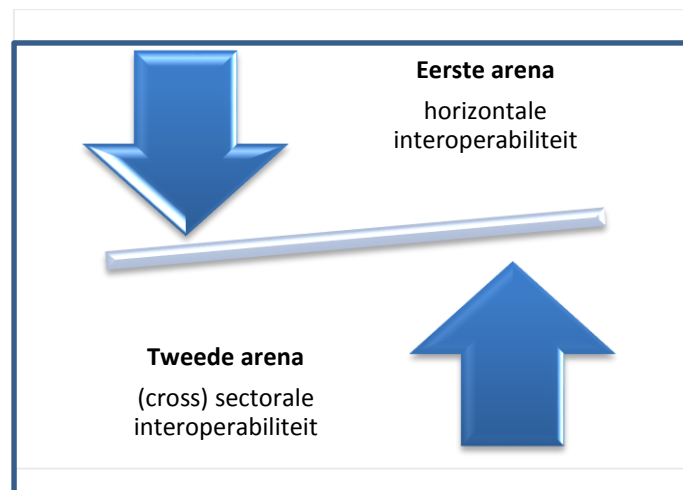
⁹ Zie noot 4

¹⁰ Methodologische fijnproevers kunnen ook nog constateren dat de NORA in naam een “(referentie-) architectuur” is, wat iets anders is dan een framework voor interoperabiliteit. Een architectuur richt zich namelijk vooral op zaken als alignment tussen beleid en ICT, samenhang van verschillende architectuurlagen etc. In zijn uitwerking is de NORA echter meer een raamwerk voor interoperabiliteit dan een echte informatie-architectuur.

3. Europese arena's voor interoperabiliteit

Interoperabiliteit is niet alleen een definitie van de Europese Commissie. **Op diverse plaatsen binnen de Europese Commissie wordt interoperabiliteit “bedreven”**. Globaal gezien gaat het om twee soorten “arena's”:

- Arena's waar wordt gewerkt aan horizontale interoperabiliteit;
- Arena's waar gewerkt wordt aan (cross)sectorale interoperabiliteit.



Deze arena's en bijbehorende spelers zullen hier nader worden toegelicht.

3.1 De eerste arena: horizontale interoperabiliteit

Met horizontale interoperabiliteit wordt bedoeld op toepassing van principes van interoperabiliteit in brede zin, zoals bijvoorbeeld voor gegevensuitwisseling tussen lidstaten of voor grensoverschrijdende Digitale dienstverlening door overheden. Binnen deze arena zijn twee spelers in het bijzonder actief: DG Digit en DG Connect.¹¹

¹¹ DG Digit en DG Connect waren jarenlang gescheiden werelden met een eigen aansturing. Onder de Commissie Juncker is dit sinds 2015 veranderd. Beide DG's staan nu onder gezamenlijke politieke leiding, te weten van de Est Andrus Ansip (vice-President¹¹ voor de Digitale Single Market) en de Duitser Günther Oettinger (Commissaris voor de Digitale Economie en Samenleving). Ambtelijk vallen beiden DG;s wel nog onder verschillende aansturing. DG Connect onder Robert Madellin, DG Digit onder Stephen Quest. Beide zijn afkomstig uit de UK.

In de eerste plaats DG Digit. DG Digit is verantwoordelijk voor de ICT in de bedrijfsvoering van de Commissie. Meer specifiek **binnen DG Digit gaat het om het ISA-programma**, oftewel Interoperability Solutions for European Public Administrations¹². Dit programma is met name bekend van het beheer van de pan-Europese sTesta-netwerk. Sinds een aantal jaren is het echter ook (zeer) actief op het gebied van interoperabiliteit.¹³ De basis van het denken hierover is beschreven in het al eerder genoemde framework voor interoperabiliteit (het EIF), op grond waarvan een European Interoperability Strategy (EIS) is uitgewerkt met bijbehorende methoden, guidelines en instrumenten.

Het EIF is een overkoepelend, Europees framework voor interoperabiliteit. Samen met een nationaal framework zoals de NORA, en daarvan afgeleide modellen voor sectoren, ketens en bestuurslagen, vormt het een **federatief model**. Binnen de NORA en afgeleide modellen bestaat de vrijheid om eigen afspraken te maken. In relatie tot Europese uitwisseling gelden echter het EIF-framework en de daarin vermeldde eisen.

Een andere belangrijke speler als het gaat om horizontale interoperabiliteit is de **eGovernment Unit van DG Connect**. Dit DG is beleidsmatig verantwoordelijk voor de Digitale Agenda. Binnen DG Connect is de eGovernment Unit gericht op het beleid inzake de Digitale overheid .

Voornaamste activiteiten van deze unit zijn het opstellen van actieplannen voor het stimuleren van de ontwikkeling van de nationale Digitale overheid, het uitvoeren van benchmarks op de ontwikkeling van Digitale dienstverlening, het ontwerpen van regelgeving voor de Digitale overheid, en het ontwikkelen van een zogenaamde Digitale diensten infrastructuur.

Met name de regelgeving en de Digitale diensten infrastructuur zijn relevant vanuit het perspectief van interoperabiliteit.

- Zo heeft DG Connect op het gebied van **regelgeving** voor de uitwisseling van elektronische identiteiten een verordening (eIDAS) opgesteld die wederzijdse acceptatie van identiteitsmiddelen van lidstaten verplicht, en bovendien eisen stelt aan de kwaliteit van deze middelen.

¹² Vanuit het ISA-programma wordt een groot aantal activiteiten ondernomen, specifiek gericht op pan-Europese infrastructuren (zoals het beheer van het pan-Europese netwerk sTesta) en interoperabiliteit. Onder de noemer "interoperability architecture" heeft men een 15 tal activiteiten ontwikkeld om interoperabiliteit op Europees niveau te richten, stimuleren en faciliteren. Zie ook http://ec.europa.eu/isa/actions/index_en.htm.

¹³ Voorgangers van het ISA-programma, geheten IDABC en IDA, hebben zich sinds 2004 ook bezig gehouden met dit onderwerp.

Andere recente regelgeving uit de kokers van dit DG zijn de richtlijn Webtoegankelijkheid (webrichtlijnen) en de Richtlijn Herziening Hergebruik Overheidsinformatie (open data).

- Daarnaast is de beoogde **Digitale diensten infrastructuur** van belang. Deze infrastructuur bestaat namelijk uit "building blocks", die grens- en sectoroverstijgende uitwisseling van data in Europa mogelijk moeten maken. Voorbeelden van dergelijke building blocks zijn eID, eSignature, eDelivery e.d. Deze building blocks krijgen vorm via Large Scale Pilots, waarin een groot aantal lidstaten met partners uit de private en kennissector samenwerkt en dat wordt gefinancierd via het investeringsprogramma Connecting Europe Facility (CEF).

Belangrijk kenmerk van deze arena is dat de genoemde initiatieven van DG Digit en DG **Connect geen "hard" regulerend karakter** hebben. Het gaat hier dus in de regel niet om dwingende regelgeving (met een paar uitzonderingen), maar veel meer om actieplannen, pilots, aanbevelingen e.d. De Commissie heeft namelijk geen regulerende bevoegdheden ten aanzien van de nationale Digitale overheid binnen de lidstaten. In de verdragen is hiervoor namelijk geen directe juridische grondslag te vinden.

Echter, waar het gaat om **grensoverschrijdende uitwisseling** heeft de Commissie wél bevoegdheden. Het gaat hier immers om het functioneren van de interne markt. De eerder genoemde verordening eIDAS rondom wederzijdse acceptatie van eID-middelen is hiervan een voorbeeld. Daar komt bij dat, zeker waar het betreft de building blocks die DG Connect ontwikkelt, sprake is van een zekere **de facto infrastructuur**, die Europa breed wordt geïmplementeerd en actief richting markt wordt gepromoot door DG Connect.

Het feit dat DG Digit en DG Connect beide werken via "zachte regulering" betekent dat er diverse mogelijkheden voor participatie zijn, voor lidstaten. Het gaat immers vooral om pilots, goede voorbeelden, kennis delen e.d.. Deze arena heeft dus een **relatief open karakter**.

3.2 De tweede arena: (cross)sectorale interoperabiliteit

Deze vorm van interoperabiliteit richt zich specifiek op sectorale uitwisseling van systemen, tussen de instituties van de EU en de lidstaten, of tussen de lidstaten onderling. De spelers in deze arena zijn vooral de DG's binnen de Commissie die zich bezig houden met de interne markt¹⁴. Belangrijk onderscheid met de vorige arena, waar gewerkt wordt aan horizontale interoperabiliteit, is dat hier vaak sprake is van

¹⁴ Het gaat hier om: Klimaatbescherming, Justitie en Consumenten Zaken, Landbouw, Belastingen en Douane-Unie, Ondernemingen, Interne Markt/Industrie/Ondernemerschap/MKB, Gezondheid en Voedselveiligheid, Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Maritieme Zaken en Visserij, Milieu, Mobiliteit en Vervoer, Onderwijs en Cultuur, Werkgelegenheid/Sociale Zaken/Inclusie, Migratie en Binnenlandse Zaken, Mededinging, Energie.

juridisch bindende afspraken. Bepalingen worden geformuleerd binnen een richtlijn of verordening, of in de comitologie volgend op het wetgevingstraject, waar bindende uitvoeringsregels worden vastgesteld.

Als gevolg is deze arena ook minder “open” dan de arena waar wordt gewerkt aan horizontale interoperabiliteit. Deelname aan besluitvorming is immers voorbehouden aan specifieke actoren, in casu het Europees Parlement en de Raad (met daarin de lidstaten vertegenwoordigd).

Diverse programma’s inzake sectorale interoperabiliteit beperken zich nadrukkelijk tot de specifieke sector waarop ze zijn gericht (douane, grensbewaking e.d.). In een aantal gevallen hebben sectorale programma’s echter een sterk **cross-sectoraal karakter**. Voorbeelden zijn de Dienstenrichtlijn en de EU kaderrichtlijn INSPIRE, afkomstig van respectievelijk DG Interne Markt en DG Milieu. Al deze richtlijnen hebben grote impact op de nationale digitale overheid: de dienstenrichtlijn op de eDienstverlening aan bedrijven, en INSPIRE op de standaardisatie in het geodomein.

3.3 Overzicht activiteiten arena’s

Het overzicht van de twee arena’s maak duidelijk dat op een groot aantal plaatsen binnen de Europese Commissie “iets gebeurt” dat raakt aan interoperabiliteit op nationaal niveau. Voor dit onderzoek is op basis van eigen deskresearch¹⁵ over de periode 2010-2015 een overzicht opgesteld van diverse ontwikkelingen in de verschillende arena’s, die raken aan het nationale speelveld van interoperabiliteit. Het gaat hier om een totaal van circa 100 ontwikkelingen. In bijlage D is dit overzicht (de EU ballenbak¹⁶) weergegeven. Tevens is hieraan gekoppeld een ordening naar horizontale en (cross)sectorale invalshoek.

Dit overzicht is niet limitatief, maar vooral illustratief, om te laten zien hoeveel en welke activiteiten op Europees niveau worden ontwikkeld.

¹⁵ Met gebruikmaking van de PBLQ EU Monitor.

¹⁶ Met verwijzing naar de gemeentelijke ballenbak”, een metafoer die enige jaren gelende werd gebruikt om het grote aantal rijksontwikkelingen te duiden

4. Verbinding Europees en nationaal speelveld

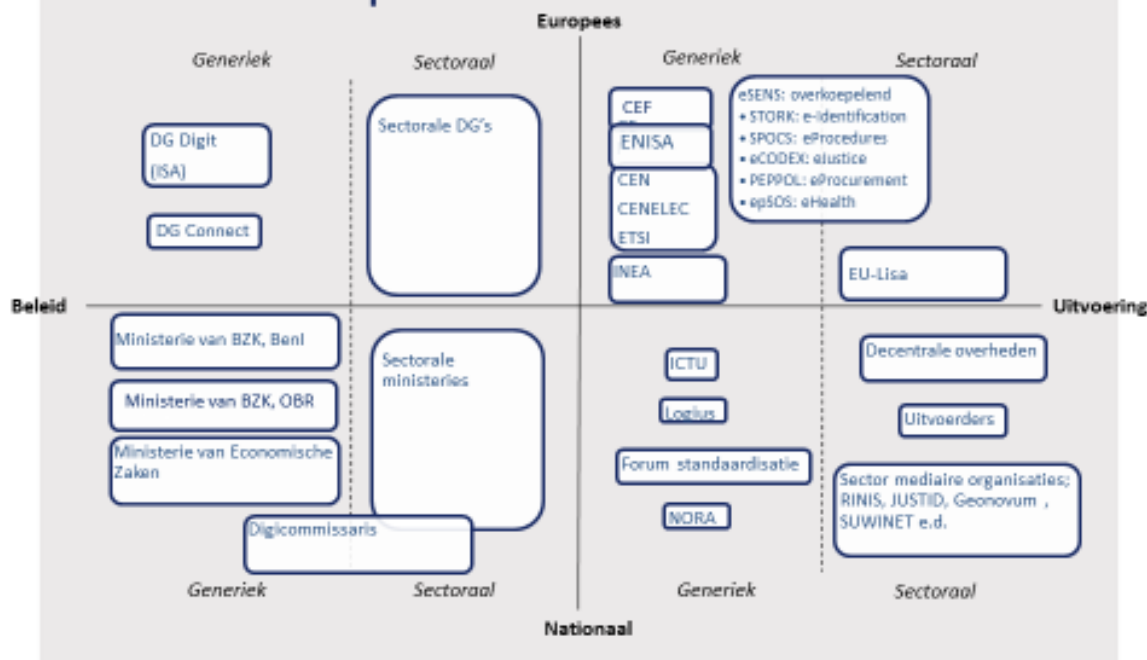
De hiervoor geschetste arena's (horizontaal en cross-sectoraal) met betrekking tot interoperabiliteit op Europees niveau, hebben beide hun eigen verankering en relatie met nationale ontwikkelingen en bijbehorende actoren. **Van belang is om hierbij op te merken dat op Europees niveau voornamelijk beleidsmatige activiteiten worden uitgevoerd.** De EU ontbeert immers, op een aantal agentschappen na, eigen uitvoeringscapaciteit. Uitvoering moet op nationaal niveau plaatsvinden, in samenwerking met het nationaal beleid.

Daarbij geldt bovendien dat **uitvoeringsorganisaties** (ZBO's, agentschappen, decentrale overheden) zelf **verantwoordelijk zijn voor implementatie en in juridische zin ook aansprakelijk**, voor de (niet) naleving van het Europees recht¹⁷. In die zin hebben zij een rechtstreeks belang bij tijdige en correcte implementatie van EU-beleid. De EU, in de vorm van de Europese Commissie, monitort de nationale implementatie en treedt waar nodig actief op om deze te handhaven (inbreukprocedures, boetes e.d.).

Met in gedachten het onderscheid horizontaal vs. (cross)sectoraal en beleid vs. uitvoering, is de volgende schets te maken van de verbindingen tussen het Europese en het nationale speelveld van interoperabiliteit. (in de bijlagen worden de verschillende Europese spelers in dit overzicht nader toegelicht).

¹⁷ Dit is een gevolg van de in Nederland aangenomen wet NERPE: Naleving Europees Recht door Publieke Entiteiten.

Overzicht speelveld EU-nationaal



PBLQ

EU advies NORA | |

4.1 Nationale verbinding eerste arena

De eerste arena, gericht op horizontale interoperabiliteit, is Europees gezien het domein van DG Digit en DG Connect, en is nationaal gerelateerd aan de activiteiten van de ministeries van **BZK en EZ**¹⁸. Deze ministeries hebben immers nationale verantwoordelijkheden voor de coördinatie van de digitale overheid. Overigens is het voorstelbaar dat de nieuwe aangetreden DigiCommissaris vanwege zijn overkoepelende positie, hier ook een rol gaat spelen. De binnen het programma van de DigiCommissaris benoemde pijlers (dienstverlening, infrastructuur, gegevens en identiteiten) zijn namelijk bij uitstek onderwerpen die geraakt worden door Europese programma's in het kader van horizontale interoperabiliteit.

¹⁸ Deels is deze "dubbele" bijdrage vanuit Nederland een gevolg van de indeling naar een digitale overheid voor burgers, en een digitale overheid voor bedrijven in Nederland. Een dergelijk onderscheid wordt binnen het EU-beleid voor de digitale overheid niet gemaakt, evenmin door de meeste andere lidstaten.

4.2 Nationale verbinding tweede arena

De tweede arena, gericht op (cross)sectorale interoperabiliteit, is op Europees niveau voornamelijk belegd bij de diverse sectorale DG's. In plaats van de ministeries van BZK en EZ zijn hier veel meer de **vakdepartementen** aan zet. Een voorbeeld is de betrokkenheid van Geonovum, onder regie van het ministerie van IenM, dat bijdraagt aan de implementatie van de richtlijn INSPIRE, Een ander voorbeeld is de bijdrage van NICTIZ onder regie van het ministerie van VWS aan de large scale pilot epSOS..

4.3 Verbinding tussen alle arena's?

Het hele speelveld overziend, kan de conclusie niet anders luiden dan dat het gaat om een breed terrein. Tevens gaat het om een gefragmenteerd terrein, met zowel aan de kant van de EU als de Nederlandse overheid, verschillende spelers.

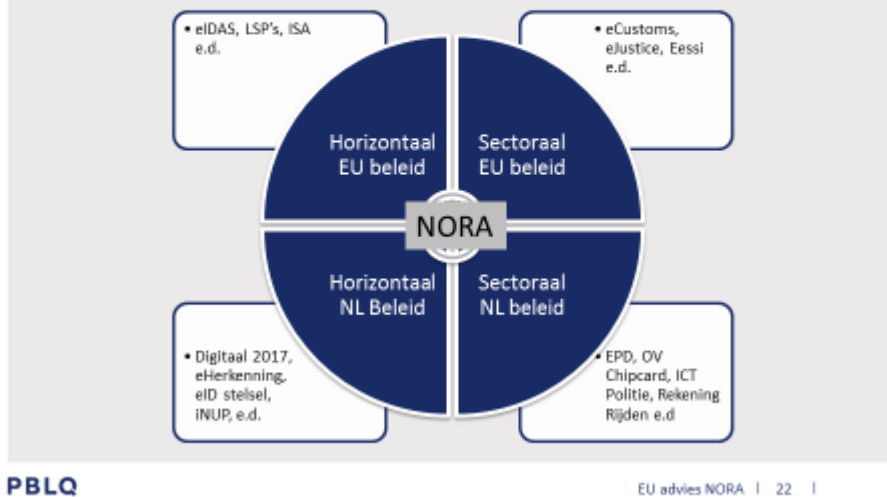
Op het niveau van de EU komen horizontale en sectorale interoperabiliteit niet vanzelfsprekend samen. Er is (nog) geen centrale sturing of coördinatie op dit vlak.. In die zin kan worden gesteld dat de Europese Commissie zelf (nog) niet "onder architectuur" werkt.

Op dit moment is ook binnen de Nederlandse overheid geen plek waar actief zicht wordt gehouden op alle Europese ontwikkelingen en hun gevolgen voor nationale aspecten van interoperabiliteit.

Hier ligt een mogelijkheid voor de NORA. Immers de community van de NORA omvat de verschillende bestuurslagen, plus diverse sectoren. Binnen deze community is adequate (technische) expertise over informatie-architecturen aanwezig. Hiermee is het mogelijk om zinnige inschattingen te geven van samenhang en nationale impact van EU initiatieven.

In deze zin zou de NORA zich dus kunnen ontwikkelen als **nationaal "platform"** voor EU-ontwikkelingen, en op die manier alle verschillende arena's verbinden.

NORA als platform



Door de NORA als EU-platform te benutten ontstaat binnen de Nederlandse overheid één punt waar EU initiatieven in samenhang kunnen worden bekeken op hun consequenties voor nationale systemen en interoperabiliteit. Tevens kan vanuit deze positie de Nederlandse inbreng in verschillende EU-initiatieven, wat betreft gevolgen voor informatie-architectuur, worden gecoördineerd. Last but not least ontstaat er ook voor de diverse Nederlandse bestuurslagen en sectoren één aanspreekpunt wat betreft Europese impact op hun (sub)nationale en sectorale informatie-architecturen.

5. Inzoomen: ISA van DG Digit en eGovernment Unit DG Connect

Naast een “platformfunctie” zijn er ook specifieke activiteiten binnen de EU die van belang zijn voor de NORA. In het bijzonder zijn DG Digit en daarbinnen het ISA-programma (met instrumenten als EIF e.d.) relevant, alsmede de regelgeving en informatie-infrastructuur die via de Large Scale Pilots van DG Connect wordt ontwikkeld.

Op beide zal hier worden ingezoomd, om de raakvlakken met de activiteiten van de NORA nader te beschrijven.

5.1 Inzoomen: ISA

Het programma ISA van DG Digit is om een aantal redenen belangrijk voor NORA.

- In de eerste plaats komen de concepten die op Europees en Nederlands niveau worden gebruikt, inhoudelijk sterk met elkaar overeen. In een assesment uitgevoerd door ISA van DG Digit over de alignment tussen de NORA en het EIF, wordt dit nog eens benadrukt (NIFO, 2011). Het gedachtengoed van beide partijen versterkt elkaar. Inhoudelijk kan men dus ook veel aan elkaar hebben. Daarnaast kan de NORA de concepten van ISA ook gebruiken, om nationaal meer aandacht te krijgen voor het vraagstuk van interoperabiliteit. In die zin kan de EU dus als **katalysator** werken voor nationale ontwikkeling. *Een goed voorbeeld in dit opzicht is het geodomein. Jarenlang heeft Nederland op dit domein geworsteld met het standaardiseren van de informatievoorziening. Met de EU kaderrichtlijn INSPIRE zijn de neuzen min of meer dezelfde kant op gegaan*
- In de tweede plaats krijgt DG Digit binnen de EU steeds meer een horizontale coördinerende functie. Zo is één van de instrumenten die ISA binnen haar repertoire heeft, de zogenaamde ICT Implication Study. Dit instrument wordt binnen de Commissie als een vast onderdeel van de **Impact Assesments** toegepast, die voor ieder EU-beleidsvoorstel worden uitgevoerd. Dergelijke studies vragen input van de lidstaten. De community van de NORA, met alle beschikbare expertise, zou hierbij een rol kunnen spelen.
- In de derde plaats gaat DG Digit instrumenten ontwikkelen om de **horizontale interoperabiliteit te koppelen aan sectorale interoperabiliteit**. Hiermee komt de samenhang tussen beide aspecten in beeld, evenals eventuele overlap en witte vlekken. Instrumenten die hieraan bijdragen zijn EIRA en EICART. EICart staat voor European Interoperability Cartography en *EIRA*

voor European Interoperability Reference Architecture. Beide instrumenten zijn hulpmiddelen om voor het ontdekken en in kaart brengen van bestaande interoperabiliteitsoplossingen, voor overheidsdiensten op zowel Europees als nationaal niveau. Ook helpen deze instrumenten om compliance te bevorderen van nationale oplossingen met Europese eisen. Op dit moment worden pilots uitgevoerd om deze instrumenten te ontwikkelen. De Nederlandse belastingdienst neemt deel aan deze pilots. NORA kan op termijn een structurele rol spelen in relatie tot de toepassing van deze instrumenten binnen de Nederlandse overheid. In de bijlagen is een illustratie van de werking van deze instrumenten opgenomen.

- In de vierde plaats ontwikkelt DG Digit haar rol richting de lidstaten. Op verschillende manieren probeert zij **coördinatie tussen de lidstaten** te faciliteren en de ontwikkelingen tussen lidstaten op elkaar af te stemmen. Voorbeelden van dergelijke initiatieven, naast andere, zijn CAMMS en JOINUP.
 - CAMSS (Common Assessment Method for Standards and Specifications) is een initiatief om de samenwerking tussen de EU-lidstaten te bevorderen bij het definiëren van een Common Assessment Method voor standaarden en normen¹⁹.
 - JOINUP is een samenwerkingsplatform gericht op het ondersteunen en uitwisselen van ervaringen en best-practices op het gebied van interoperabiliteit.

Deze ontwikkelingen overziend ligt het voor de hand dat DG **Digit, in het bijzonder het ISA-programma, een zeer relevante partner is voor NORA op Europees niveau**. Alle activiteiten die in het kader van ISA worden ontwikkeld hebben raakvlakken met de NORA en kan de rol van de NORA richting haar eigen, nationale achterban, versterken. Omgekeerd kan vanuit de NORA ook relevante input aan Digit en ISA worden geleverd voor verdere ontwikkeling van Europese interoperabiliteit.²⁰

¹⁹ Het Forum Standaardisatie zal hierin participeren.

²⁰ Als de activiteiten van ISA worden afgezet tegen de ontwikkeling van de NORA (recent van 2.0 naar 3.0), kan worden geconcludeerd dat in Nederland qua interoperabiliteit in feite toegewerkt wordt naar een meer globaal niveau van analyse en afspraken (met name vanwege de relevantie voor bestuurders). Met instrumenten van Digit om interoperabiliteit te beschrijven en te modelleren, zoals het EIF, EICART, EIRA e.d. wordt juist een tegenovergestelde beweging gemaakt, naar meer detail en meer afspraken over naleving.

5.2 Inzoomen: eGovernment Unit van DG Connect

De eGovernment Unit van Dg Connect is om twee redenen relevant voor NORA. In de eerste plaats vanwege de regelgeving die uit de kokers van dit Dg komt, in de tweede plaats vanwege de large scale pilots, waarmee feitelijk een Europese informatie-infrastructuur wordt ontwikkeld.

Recente regelgeving uit het Dg Connect betreft Webrichtlijnen (nog in onderhandeling), Hergebruik van overheidsdata (aangenomen) en **eIDAS** (aangenomen). Met name deze laatste verordening is van belang. Hoewel deze verordening pas 2018 ingaat, is het van belang om nu al na te denken over de gevolgen van deze regelgeving voor de nationale informatie-architectuur van de overheid. De impact van deze verordening raakt namelijk niet alleen de inzet van eID-middelen²¹ maar mogelijk ook de wijze waarop edienstverlening plaatsvindt. Dit raakt dan direct aan de architecturen van uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden e.d.

Daarnaast vindt op dit moment een aantal Large Scale Pilots (LSP's) plaats. In de kern wordt hiermee de **basis gelegd voor een Europese informatie infrastructuur**, ook wel digitale diensten infrastructuur genoemd. Iedere LSP levert een digitale bouwsteen op, feitelijk generieke functionaliteit om grensoverschrijdende interoperabiliteit te verzorgen.

Het gaat om de volgende **LSP's**: STORK rondom elektronische authenticatie en identificatie, eCodex rondom grensoverschrijdende uitwisseling binnen het justitiedomein, en eSens, ook wel de "moeder van alle Large Scale Pilots" genoemd, omdat deze pilot in feite moet komen tot een overall architectuur voor alle building blocks, plus een structuur voor governance en beheer.²² Nederland is vanuit verschillende ministeries en andere overheidsorganisaties actief in deze pilots.

Gedurende de fase van ontwikkeling van deze pilots²³ is van belang dat binnen Nederland afstemming plaatsvindt tussen de input die wordt geleverd in de verschillende Europese LSP's. In deze pilots wordt immers gewerkt aan Europese interoperabiliteit, waarbij de vraag is **hoe deze zich verhoudt tot nationale interoperabiliteit**. Zo kunnen bijvoorbeeld in de LSP's afspraken worden gemaakt over bepaalde standaarden, die (mogelijk) afwijken van of botsen met standaarden binnen de NORA.²⁴

²¹ De huidige Digid mag namelijk volgens deze verordening niet grensoverschrijdend worden gebruikt. Tegelijkertijd moet Nederland wel buitenlandse eID systemen accepteren indien ze voldoen aan de eisen uit de eIDAS verordening. Dit laatste vereist een generieke interface waarmee Nederland buitenlandse eID-middelen moet accepteren.

²² Daarnaast hebben pilots op het gebied van eProcedures (SPOCS), eProcurement (PEPPOL) en eHealth (EPSOS) plaatsgevonden.

²³ De grootschalige pilot eCodex loopt van 2010 tot 2016. De grootschalige pilot STORK liep van 2008 tot 2011 en voortgezet in de pilot STORK 2.0 deze pilot loopt van 2012 tot en met 2015. eSens is gestart in 2013 en zal tot in 2016 doorlopen.

²⁴ Actueel is de discussie rondom standaarden binnen Digikoppeling 3.0, die afwijken van standaarden die binnen de EU rondom eDelivery worden gebruikt.

Daarnaast is het van belang te bezien hoe de horizontale functionaliteit van de bouwstenen uit de LSP's zich verhoudt tot bepaalde sectorale oplossingen die in gebruik zijn binnen Nederland, en in een aantal gevallen ook al zijn aangesloten op Europese sectorale infrastructuren. Op die manier moet worden geborgd dat **horizontale en sectorale bouwstenen op elkaar aansluiten**.

Op dit moment wordt **vanuit de verschillende ministeries afzonderlijke bijdragen geleverd aan deze pilots**. Incidenteel heeft (een poging tot) afstemming tussen de verschillende Nederlandse actoren binnen de LSP's plaatsgevonden. Het initiatief hiertoe is vooral vanuit het ministerie van EZ uitgegaan, als belangrijkste beleidsmatige deelnemer in de pilot eSens. **Een meer structurele, nationale, horizontale afstemming, lijkt echter gewenst**. Dit zou een taak kunnen zijn die wordt belegd bij de NORA, gezien haar nationale coördinerende functie²⁵. Afstemming met andere partijen die, in generieke danwel sectorale zin, een rol spelen op het gebied van Europese interoperabiliteit, ligt daarbij voor de hand. Voorbeelden zijn het Forum Standaardisatie, maar ook diverse sectorale intermediaire organisaties, zoals RINIS (sociale zekerheid), JUSTID (Justitie), Geonovum (Geo) e.d.

Een ander punt van aandacht is een bijdrage vanuit NORA aan de discussie over **structuur voor governance en beheer** van alle building blocks. Op dit moment wordt dit onderwerp uitgewerkt binnen de pilot eSens. Het vraagstuk van governance en beheer betreft ook de invloed die nationale overheden hebben op het gebruik en de doorontwikkeling van Europese building blocks. Dit lijkt een onderwerp waar ook een bijdrage vanuit het (inhoudelijk) gebruikersperspectief vanuit informatie-architectuur relevant is. Vanuit de NORA zou die bijdrage geleverd kunnen worden.²⁶

²⁵ De bevindingen van de NORA zouden via het ministerie van EZ binnen eSens kunnen worden ingebracht.

²⁶ Ook hier geldt dat de inbreng via het ministerie van EZ kan worden geleverd aan eSens.

6. NORA goes Europe?

Wie het speelveld van Europa overziet, en alle ontwikkelingen die plaatsvinden, kan niet anders dan concluderen dat **ook op het gebied van informatiebeleid Europa een vierde bestuurslaag aan het worden is**. Steeds meer worden regels, eisen en specificaties op EU-niveau geformuleerd, ook op het gebied van interoperabiliteit. Aandacht voor deze ontwikkelingen is, zeker voor een land als Nederland dat fors investeringen pleegt in de eigen digitale overheid, om die redenen zeer gewenst.

Bijgaand worden de argumenten voor nadrukkelijke aandacht aan de Europese ontwikkelingen op een rij gezet, en wordt aangegeven wat een mogelijke rol van NORA hierbij kan zijn.

6.1 EU proof

In de eerste plaats moet de eigen digitale overheid in de pas lopen met eisen die op Europees niveau zijn geformuleerd. Risico's op desinvesteringen, gebrekkige aansluiting op Europese infrastructures e.d. moet worden voorkomen. Het gaat hier in de eerste plaats om eisen die vanuit sectorale ontwikkelingen zijn geformuleerd. Hier kunnen namelijk juridische verplichtingen uit voortvloeien. Een voorbeeld is de verplichting een Point of Single Contact in te richten volgens de Dienstenrichtlijn. Anderzijds stellen de defacto infrastructures die de Commissie ontwikkelt, in het kader van de large scale pilots, ook eisen waar rekening mee moet worden gehouden.

De NORA kan hierbij een rol spelen, door als 'platform' te fungeren, ontwikkelingen te signaleren, analyses naar impact uit te voeren, samenhang te beoordelen, nationale sectoren te helpen met hun EU compliance etc.

6.2 Invloed op Brussel

In de tweede plaats moet de Nederlandse digitale overheid zorgen voor adequate invloed op de ontwikkelingen in Brussel. Dit kan het beste door een goede informatiepositie te creëren, door gedetailleerd inzicht en overzicht te hebben van de impact van het EU-beleid. "Succes in Brussel begint met het eigen huiswerk"²⁷. Daarnaast is actieve deelname aan de ontwikkelingen in Brussel een belangrijke manier om invloed te ontwikkelen. Met deze invloed zijn vaak (kostbare) nationale aanpassingen in de informatie-architectuur te voorkomen. De ervaringen van bijvoorbeeld Geonovum met de implementatie van INSPIRE, en de deelname van VenJ aan de LSP eCodex, onderstrepen dit.

²⁷ Naar Rinus van Schendelen, zonder meer een autoriteit als het gaat om de theorie en praktijk van EU beïnvloeding.

NORA kan een rol spelen door inzicht en overzicht te creëren op het veld van Europese interoperabiliteit. Daarnaast kan deze kennis een belangrijke basis zijn voor het opereren van diverse reeds actieve nationale spelers op het Europese speelveld van interoperabiliteit, zoals de departementen van BZK en EZ en VenJ, maar ook organisaties als Forum Standaardisatie, JUSTID, RINIS e.d. De NORA moet niet in het speelveld van deze partijen treden, maar kan wel toegevoegde waarde realiseren door te zorgen voor meer nationale samenhang en overzicht. Daarnaast heeft de NORA haar eigen kanaal richting haar eigen natuurlijke partner op Europees niveau, het ISA-programma.

6.3 Brussel als katalysator voor nationale impact

Interoperabiliteit is een belangrijk issue, zowel op Europees als op nationaal niveau. In de Nederlandse decentrale setting is het dikwijls lastig om sturing en coördinatie aan te brengen. Dit geldt in het bijzonder voor een onderwerp als interoperabiliteit. De Nederlandse ontwikkelingen kunnen worden versterkt door deze te relateren aan ontwikkelingen op het Europees niveau. Europese kaders kunnen nationale ontwikkelingen een extra steun in de rug geven.

Voor de NORA betekent dit dat het kanaal naar DG Digit en ISA actief moet worden bewandeld. Niet alleen is het van belang dat het Nederlandse raamwerk voor interoperabiliteit voldoet aan Europese regels, ook kan het Europese raamwerk helpen om nationaal interoperabiliteit beter op de agenda te krijgen en afspraken na te leven. NORA zou zich in die zin dus ook meer als “ambassadeur” van ISA kunnen opstellen.

6.4 EU als community om te delen

Ten vierde is Europa voor de digitale overheid ook nadrukkelijk een community van kennis. Immers, alle landen zijn bezig met het moderniseren van de eigen overheid en besteden in dat kader aandacht aan de eigen agenda voor interoperabiliteit. Niet alle landen zijn hier overigens even actief in. Met name landen als Estland en Denemarken gelden Europees gezien als voorlopers. Zo is het concept van de berichtenbox, één van de huidige digibouwstenen, ontleend aan Denemarken.²⁸

²⁸ Daar heet het de eBoks. Het idee is in 2008 ontstaan tijdens een studiereis met de toenmalige staatssecretaris van BZK naar Denemarken en Oostenrijk. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/06/11/staatssecretaris-bijleveld-opent-elektronische-berichtenbox.html>

Voor de NORA is het delen van kennis binnen de Europese community ook van belang. Deels kan dit plaatsvinden door actief te participeren in de activiteiten en het netwerk van ISA. Deels kan verdieping in deze kennisdeling worden aangebracht door de relatie met een aantal landen te intensiveren.

6.5 EU als bron van projecten en (mede)financiering

Last but not least is de EU ook een community waar mogelijkheden bestaan om te participeren in projecten, en mogelijkheden te verkrijgen voor (mede)financiering. In het kader van het financieringsprogramma CEF (Connecting Europe Facility) worden de komende jaren ettelijke miljoenen uitgegeven aan de verdere ontwikkeling en implementatie van de Europese informatie infrastructuur. Actieve deelname vanuit de Nederlandse digitale overheid lijkt hierbij voor de hand te liggen.

Vanuit de NORA zou overzicht kunnen worden ontwikkeld op de financiële mogelijkheden, en zou een rol kunnen worden vervuld om projecten in te vullen en te bemensen. Hetzelfde geldt voor eventuele mogelijkheden om Nederlandse kennis inzake interoperabiliteit te “exporteren” naar andere landen.

6.6 Randvoorwaarden voor een Europese rol van NORA

Het uitvoeren van de betreffende rollen vraagt om een aantal randvoorwaarden die moeten worden vervuld binnen de NORA. Er zijn drie cruciale randvoorwaarden te onderscheiden.

In de eerste plaats **moet binnen de NORA strategisch gezien “Europa worden omarmd”**. De constatering dat de EU zich ook op het domein van informatiebeleid als vierde bestuurslaag ontwikkeld, moet zijn weerslag krijgen in de focus, taken en positie van de NORA. Deze strategische (her)oriëntatie moet binnen de community breed worden gedeeld en gecommuniceerd, en ook binnen het netwerk van partijen waarbinnen de NORA actief is. De vraag of de NORA zich met Europa kan en moet bezig houden, zal in de heroriëntatie die plaatsvindt op de positie en werkwijze van de NORA moeten worden beantwoord.

In de tweede plaats, in vervolg op het besluit om binnen de strategie van de NORA Europese interoperabiliteit nadrukkelijk een plaats te geven, zal de NORA moeten **investeren in zijn eigen informatiepositie**. Om haar “platformfunctie” te kunnen vervullen is zicht nodig op wat er Europees speelt. Feitelijk zou de NORA een soort “kraaiennest” moeten zijn, dat tijdig relevante ontwikkelingen signaleert die op EU niveau spelen en die (mogelijk) impact hebben op de nationale digitale overheid²⁹.

Vanuit deze informatiepositie kan ook gericht het contact en de samenwerking worden gezocht met relevante spelers op de departementen.

²⁹ Wat betreft het monitoren zijn digitale hulpmiddelen beschikbaar die deze functie (aanzienlijk) vereenvoudigen. De EU monitor van PBLQ is een dergelijk instrument, dat alle relevante ontwikkelingen uit de EU actueel volgt en in kaart brengt.

In de derde plaats zal de NORA, met haar stakeholders en de partijen in haar netwerk, **een eigen EU-strategie** moeten opstellen. Binnen deze strategie worden prioriteiten benoemd van EU-dossiers, wegen waarlangs aan de dossiers wordt gewerkt, de wijze waarop nationaal wordt samengewerkt, hoe de relatie met ISA concreet vorm krijgt, hoe met andere landen wordt samengewerkt, hoe financieringsmogelijkheden worden benut etc.

Het invullen van de benodigde werkzaamheden vergt vanzelfsprekend enige capaciteit. Een globale raming van 0,5 tot 1 fte zou op het eerste gezicht voldoende moeten zijn om een start te maken met de benodigde werkzaamheden en een basis te leggen om de Europese rol van de NORA te initiëren en structureel te coördineren. Voor het uitvoeren van concrete analyses, monitoring, aanpassing van de NORA als gevolg van Europese eisen e.d. is specifieke aanvullende capaciteit nodig. De discussie over deze inzet moet vooral plaatsvinden vanuit het besef dat “Europa” steeds meer integraal onderdeel vormt van de nationale werkzaamheden.

Bijlage A Verantwoording onderzoek

Opdrachtformulering

Onderzoek kort en bondig de relatie tussen de NORA en het Europese beleid inzake interoperabiliteit.

Beantwoord daarbij de volgende vragen:

- 1. Waar worden op Europese niveau voor de Nederlandse eOverheid relevante besluiten en initiatieven genomen ten aanzien van interoperabiliteit?*
- 2. Wat is de betekenis van deze besluiten en initiatieven voor de ontwikkeling van de Nederlandse eOverheid?*
- 3. Wat is de positie van Nederland binnen het Europese beleid inzake interoperabiliteit?*
- 4. Hoe raken de Europese en de Nederlandse governance ten aanzien van interoperabiliteit elkaar?*

Opdrachtuitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2014 tot en met februari 2015.

Het onderzoek is begeleid door een Commissie bestaande uit: Tim Berkelaar (ICTU), Michelle van Dijk (BZK), Herriët Heersink (ICTU) -voorzitter-, Xander van der Linde (ICTU), Elske Linden (ICTU), Emile van der Maas (ICTU), Eric Brouwer (ICTU).

Geraadpleegde bronnen

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met:

- Sako Bekius, strategisch adviseur en ICT-architect bij de Belastingdienst. Bekius is mede auteur van het NORA katern verbinden.
- R. M. Abril-Jimenez, Programme Manager - EU Policies, ISA, DG DIGIT Europese Commissie
- Remco Boersma, IT-architect en Senior projectleider Ministerie van Veiligheid en Justitie (CIO Office Justitie).

Daarnaast zijn informeel gesprekken gevoerd met John Kootstra van de directie BenI van het ministerie van BZK en Ernst Steigenga van de directie IenI van het ministerie van VenJ.

Tevens zijn de volgende websites bestudeerd:

- Assessment of Trans-European networks supporting EU policies
 - http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecomms/doc/c_2008_7961_1_en_communication.pdf
- e-Commission 2006-2010: Mid-Term Review
 - http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecomms/doc/c_2008_7961_1_en_communication.pdf
- European Interoperability Framework
 - http://ec.europa.eu/isa/documents/eif_brochure_2011.pdf
- European Interoperability Strategy (EIS) for European public services
 - <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7772.html>
- Towards interoperability for European public services
 - http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf
- Commission adopts Interoperability Strategy and Framework for public services - frequently asked questions
 - http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_memo-10-689_en.pdf
- European Interoperability Test Bed (ITB)
 - http://ec.europa.eu/isa/documents/actions/more-about-action-4.2.6_en.pdf
- Assessments of ICT Implications of EU Legislation
 - http://ec.europa.eu/isa/documents/actions/more-about-action-3.1_en.pdf
- Method for Assessing ICT Implications of EU Legislation
 - http://ec.europa.eu/isa/actions/documents/isa_3.1_description_of_the_m
- Interoperability Maturity Model
 - <http://ec.europa.eu/isa/actions/documents/eudig12a-1401-i01-imm-leaflet>
- National Interoperability Framework Observatory (NIFO)
 - http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm
- Nora Online
 - http://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online
- Overview progress 132 Digital agenda actions
 - <http://ec.europa.eu/Digital-agenda/en/news/overview-progress-132-Digital-agenda-actions>
- New Digital single market strategy
 - <http://www.euractiv.com/sections/Digital-single-market/ansip-Digital-single-market-strategy-will-be-ready-may-311327>
- Digital agenda for Europe
 - <http://ec.europa.eu/Digital-agenda/en/Digital-agenda-europe>

Voor theoretische achtergronden is Kubicek H., Cimander R. Scholl H.J., Organizational Interoperability in E-Government, Lessons from 77 European Good-Practice Cases (2011) geraadpleegd.

Bijlage B Uitleg afkortingen Europese organisaties

- Directorate-General for Informatics (DIGIT)
- Directorate-General for Justice and Consumers (JUST)
- Directorate-General for Communications Networks, Content & Technology (Connect)
- European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (euLISA)
- European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC)
- European Union Agency for Network and Information Security (ENISA)
- Interoperability Solutions for *European* Public Administrations (ISA)
- European Telecommunications Standards Institute (ETSI)
- The European Committee for Standardization (CEN)
- Innovation & Networks Executive Agency (INEA)
- Connecting Europe Facility (CEF)

Bijlage C Uitleg werking EIRA en EICart

Een illustratie van de werking van Elcart en EIRA vanuit het perspectief van een informatie-architect in de sociale sector van een lidstaat³⁰:

“Marco Rinaldi is an Enterprise Architect, working in the social security sector for a public administration in Italy. In order to be compliant with a new EU directive, his organisation has the mandate to build a new information system that enables the automatic exchange of social security information with the European Commission and other public administrations in Europe. In this context:

Marco can use the application view of the EIRA to find the building blocks that are relevant for interoperable message exchange.

Marco can use the EIRA to create a common vocabulary to describe the architecture of the social security business domain.

Marco can use the EICart to find reusable solutions for the building blocks he needs”.

³⁰ Bron: http://ec.europa.eu/isa/documents/publications/european-interoperability-architecture-eia-leaflet_en.pdf

Bijlage D EU Ontwikkelingen interoperabiliteit

Op basis van eigen deskresearch is de volgende EU “ballenbak” geconstrueerd, met allemaal ontwikkelingen die hetzij horizontaal, hetzij (cross)sectoraal, raken aan nationale interoperabiliteit.

Figuur 1: De EU ballenbak



Op basis van de indeling horizontaal en (cross)sectoraal is in al deze ontwikkelingen enige ordening te brengen. Bijgaande ordening is gebaseerd op eigen deskresearch.

Figuur 2: de Ballenbak, geordend



In de presentatie die separaat bij dit rapport is opgesteld, zijn alle ontwikkelingen voorzien van een link waarmee ook inzicht wordt verkregen in de inhoud en achtergrond.