

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.2.2011
COM(2011) 75 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Een beter bestuur van de interne markt door meer bestuurlijke samenwerking:
Een uitbreidings- en ontwikkelingsstrategie voor het
Informatiesysteem interne markt (IMI)**

Voor de EER relevante tekst

SEC(2011) 206 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Een beter bestuur van de interne markt door meer bestuurlijke samenwerking: Een
uitbreidings- en ontwikkelingsstrategie voor het Informatiesysteem interne markt (IMI)
Voor de EER relevante tekst**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Akte voor de interne markt	3
1.2.	Een grotere rol voor bestuurlijke samenwerking op de interne markt	3
1.3.	Optimaal gebruik maken van IMI	4
2.	Uitbreidingsstrategie	5
2.1.	Uitgangspunten	6
2.2.	Uitbreidingscriteria	7
2.3.	Nieuwe functies.....	8
2.4.	Nieuwe beleidsterreinen.....	9
2.5.	Synergie met bestaande IT-tools of -systemen	9
2.6.	Nieuwe toepassingen van bestaande functies	10
3.	De uitdagingen van de uitbreiding	10
3.1.	Bescherming van persoonsgegevens.....	10
3.2.	Flexibele uitbreiding	11
3.3.	Middelen	11
3.4.	Zorgen voor eenvoud	13
3.5.	Alle betrokken laten meedoen.....	13
3.6.	Systeemprestaties en beveiliging van hoog niveau.....	15
4.	Conclusies en volgende stappen.....	16
4.1.	Toetsing op bestuurlijke samenwerking.....	16
4.2.	Voorstel voor een wetgevingsinstrument voor IMI	16
4.3.	Toepassingsgebied en tijdsschema voor de geplande uitbreiding.....	17
4.4.	Toekomstige IT-ontwikkelingen.....	17

1. INLEIDING

1.1. Akte voor de interne markt

Burgers en bedrijven in Europa profiteren elke dag weer van de voordelen van de interne markt. Om de markt soepel te laten functioneren moeten de overheden van de EU-landen nauw samenwerken door elkaar te helpen en informatie uit te wisselen. De interne markt werpt pas echt zijn vruchten af als de EU-wetgeving correct wordt toegepast en de erdoor gecreëerde rechten gewaarborgd worden. Alleen als de EU-landen op bestuurlijk vlak met elkaar samenwerken kan er sprake zijn van een echte binnenmarkt zonder grenzen.

In haar mededeling "Naar een Single Market Act" van 27 oktober 2010¹ kondigde de Commissie aan van plan te zijn om van het Informatiesysteem voor de interne markt (IMI) een echt "face to face"-onlinenetwerk van Europese overheidsdiensten te maken. De uitbreiding van IMI is een van de kernpunten voor een beter beheer van de interne markt omdat het de dagelijkse samenwerking tussen overheidsdiensten van de EU-landen op alle niveaus makkelijker en efficiënter maakt.

1.2. Een grotere rol voor bestuurlijke samenwerking op de interne markt

Toen er in 2004 tien nieuwe landen lid van de EU werden, kwamen er negen nieuwe officiële talen bij en groeide het aantal te beheren bilaterale betrekkingen exponentieel. Het werd duidelijk dat de bestuurlijke samenwerking alleen goed zou kunnen werken met een modern, meertalig informatiesysteem². De Europese Commissie ontwikkelde daarom samen met de EU-landen het Informatiesysteem interne markt om de overheden te helpen met hun verplichtingen ten aanzien van wederzijdse hulp.

IMI werd in februari 2008 in gebruik genomen voor de herziene Richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (2005/36/EG). Sinds december 2009 zijn de lidstaten wettelijk verplicht IMI te gebruiken voor de informatie-uitwisseling in het kader van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) en Beschikking 2009/739/EG van de Commissie van 2 oktober 2009 tot vaststelling van de praktische regels voor de uitwisseling van informatie via elektronische middelen tussen de lidstaten uit hoofde van hoofdstuk VI van de Dienstenrichtlijn. Nu al hebben meer dan 5 700 bevoegde instanties en 11 000 gebruikers zich ingeschreven in IMI.

IMI is een beveiligde, herbruikbare, meertalige elektronische webapplicatie die door de Commissie in samenwerking met de lidstaten is ontwikkeld. Met IMI kunnen nationale, regionale en lokale overheden in de meer dan 30 EER-lidstaten snel en gemakkelijk informatie uitwisselen met hun tegenhangers in andere landen. IMI

¹ Mededeling van de Commissie – Naar een Single Market Act Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen – 50 voorstellen om beter samen te werken, te ondernemen en zaken te doen COM(2010) 608 van 27.10.2010.

² Op de vergadering van het Raadgevend Comité voor de interne markt van 18 november 2003 werd de volgende conclusie getrokken: De voorzitter merkt op dat er overeenstemming werd bereikt over de noodzaak om een informatiesysteem te ontwikkelen om de uitwisseling en het beheer van informatie over de interne markt te verbeteren. Zo'n systeem is nodig om na de uitbreiding een betere samenwerking mogelijk te maken op de interne markt.

helpt gebruikers (i) de juiste gesprekspartner in een ander land te vinden, (ii) informatie met hen uit te wisselen met behulp van lijsten van vooraf vertaalde standaardvragen en antwoorden, en (iii) de stand van zaken voor een bepaald informatieverzoek te volgen. IMI is een flexibel systeem dat gemakkelijk kan worden aangepast aan de verschillende deelgebieden van de internemarktwetgeving waarvoor bestuurlijke samenwerking verplicht is (zie voor nadere informatie deel I van bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie).

De gedachte achter IMI was om het zeer hoge aantal bilaterale contacten tussen EU-lidstaten te vervangen door één enkele interface, namelijk IMI.

Een van de grootste voordelen van IMI is dat het een oplossing biedt voor de belangrijkste belemmeringen voor samenwerking, namelijk onzekerheid over de juiste gesprekspartner, taalproblemen, verschillen in bestuurlijks- en arbeidscultuur en het ontbreken van afspraken over samenwerking. Omdat de lidstaten bij de ontwikkeling van het systeem zijn betrokken, biedt IMI een uniforme aanpak die door alle EU-landen is aanvaard.

IMI is ook flexibel wat betreft de bestuurlijke organisatie van elke lidstaat. Dankzij de gedecentraliseerde opzet van het IMI-netwerk kan elk deelnemend land zelf een nationale IMI-coördinator (NIMIC) aanwijzen, die het IMI-project coördineert. De lidstaten mogen zelf bepalen of zij daarnaast per regio of wetgevingsgebied nog andere coördinatoren aanwijzen.

1.3. Optimaal gebruik maken van IMI

Er zijn nog heel wat kansen onbenut op de twee gebieden waarvoor IMI wordt gebruikt (diensten en beroepskwalificaties). Meer informatie over de ontwikkelingen op dit gebied zijn te vinden in het IMI-jaarverslag³. In deze mededeling ligt de nadruk op de manier waarop IMI kan helpen een totaal nieuwe invulling te geven aan het begrip bestuurlijke samenwerking op de interne markt zodat het voldoet aan de eisen van de 21^e eeuw en de verwachtingen van de EU-burger en het bedrijfsleven. Dit is vooral te danken aan de mogelijkheid om (1) IMI uit te breiden tot nieuwe beleidsterreinen, (2) nieuwe functies te ontwikkelen, (3) IMI te koppelen aan andere IT-systemen en (4) bestaande IMI-functies voor nieuwe doeleinden te gebruiken. IMI ontpopt zich daarmee als een flexibel hulpmiddel ten dienste van de bestuurlijke samenwerking dat bijdraagt tot een beter beheer van de interne markt. Als er voor een bepaald wetgevingsgebied nog geen informatiesysteem voor bestuurlijke samenwerking bestaat, is het beter IMI daarvoor aan te passen dan om een geheel nieuw systeem te ontwikkelen en wel om de volgende redenen:

a) Het is goedkoper

De overheid moet efficiënter gaan werken nu de druk om de overheidsuitgaven en de begrotingstekorten te verlagen, toeneemt. Het is veel goedkoper om een herbruikbaar systeem te customizen dan om een geheel nieuw systeem voor elektronische informatie-uitwisseling te ontwikkelen (zie deel II van bijgaand werkdocument van de Commissie voor nadere informatie). Bovendien biedt het gebruik van één enkel

³ (zie het IMI-jaarverslag op <http://ec.europa.eu/imi-net>).

netwerk schaalvoordelen want onderhoud, gebruikersondersteuning, opleiding en promotieactiviteiten kunnen worden gecentraliseerd.

b) Het is gebruiksvriendelijker

Het levert tal van voordelen op als bevoegde instanties IMI ook voor andere doeleinden gebruiker. Instanties die voor verschillende sectoren van de interne markt bevoegd zijn, worden niet geconfronteerd met een wildgroei van informatiesystemen. Zij hoeven maar één IT-systeem te leren gebruiken, ze kunnen hun contactgegevens centraal opslaan en zijn kunnen al hun contacten met buitenlandse overheden via één enkele site volgen. Hoe vaker IMI voor het dagelijks werk wordt gebruikt, des te nuttiger het is. Als de gebruiker een systeem namelijk niet vaak genoeg gebruikt, vergeet hij vaak zijn accountnaam of wachtwoord, of herinnert hij zich niet meer hoe er mee om te gaan.

c) Een snellere en betrouwbaardere oplossing

De ontwikkeling van een informatiesysteem op maat voor bestuurlijke samenwerking is vaak een tijdrovende en ongewisse zaak. Vertragingen en onverwachte tegenslag zijn in de IT-ontwikkeling gemeengoed. Door uit te gaan van een bestaand systeem is de oplossing sneller klaar met minder onzekerheid omdat zij gebaseerd is op technologie die zich al bewezen heeft.

d) Veiliger

IMI biedt een online-omgeving waarvan de beveiliging en databescherming, inclusief de controle op het gebruiksdoel en de toegang, zich in de praktijk bewezen hebben. Zowel de Commissie als de lidstaten hebben al nuttige praktijkervaring opgedaan met de uitrol van modules naar de gebruiker, bijvoorbeeld op het gebied van organisatie, registratie, opleiding en gebruikersondersteuning.

e) Een lage drempel voor proefprojecten

Als al bestaand product biedt het ten slotte nog het voordeel dat de voorgestelde oplossing kan worden uitgetest zonder dat er tijd en geld moet worden geïnvesteerd in een prototype dat het misschien niet eens haalt. Als de betrokkenen het al eens zijn over de noodzaak van een IT-oplossing voor een bepaalde sector, zorgt dit voor een lage drempel om via een proefproject het "proof-of-concept" te leveren. Zo'n experiment kan zonder IT-ontwikkelingskosten worden opgezet door gebruik te maken van de bestaande functies van het systeem.

2. UITBREIDINGSSTRATEGIE

De voordelen van uitbreiding zijn weliswaar evident, maar het is essentieel dat deze op gecontroleerde en duurzame wijze moet plaatsvinden. Daarom is het tijd de strategische doelstellingen van IMI te herzien en te bepalen wat er moet worden gedaan om de nieuwe doelstellingen te bereiken.

2.1. Uitgangspunten

Bij de verdere ontwikkeling van het systeem moet rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten.

a) Herbruikbaarheid

Het doel van IMI is de lidstaten te helpen voldoen aan hun verplichting om elkaar hulp te bieden op een efficiënte en doeltreffende manier, tegen zo laag mogelijke kosten en zonder een apart informatiesysteem voor elk wettelijk instrument te ontwikkelen. Als dezelfde instanties voor verschillende sectoren van de internemarktwetgeving bevoegd zijn, moeten zij niet steeds weer worden geconfronteerd met een nieuw IT-systeem voor bestuurlijke samenwerking.

b) Flexibiliteit op organisatorisch vlak

IMI is eenvoudig aan te passen aan bestaande organisaties. Het biedt voldoende flexibiliteit om te kunnen worden aangepast aan de uiteenlopende bestuurlijke structuren en culturen in Europa. Gebruikers hebben geen voorkennis nodig van de bestuurlijke hiërarchie in andere lidstaten om informatie te kunnen uitwisselen.

c) Eenvoudige vastgestelde procedures

IMI vermindert de administratieve rompslomp en maakt het mogelijk beleid uit te voeren dat anders zou stuklopen op de complexiteit van uiteenlopende nationale administratieve procedures. Dit wordt bereikt met eenvoudige afspraken over het verloop van de samenwerking.

d) Meertaligheid

Meertaligheid is een essentieel aspect van IMI, dat beschikbaar is in 22 officiële EU-talen. Behalve voorvertaalde vragen en antwoorden die gebaseerd zijn op de wettelijke bepalingen, kunnen de gebruikers ook vrije tekst, commentaar en bijlagen versturen. Om de gebruikers te helpen deze informatie te begrijpen, linkt IMI door naar het automatische vertaalsysteem van de Commissie, ECMT⁴. Er wordt een opvolger van ECMT ontwikkeld, waarbij het aantal combinaties zal worden verhoogd. Als testgebruiker is IMI al vanaf een pril stadium bij de ontwikkeling hiervan betrokken.

e) Gebruiksvriendelijkheid

IMI is opgezet als gebruiksvriendelijk, intuïtief en handig systeem waarvoor nauwelijks opleiding nodig is (dezelfde aanpak als bij een online-boekingssysteem of e-shop). Op basis van feedback van de gebruikers wordt de gebruiksvriendelijkheid nog verbeterd.

f) Databescherming

⁴ Op grond van een arrest van het Gerecht van de Europese Unie in zaak T-19/07 van 16 december 2010 is het gebruik van ECMT opgeschort.

Bij IMI is uitgegaan van "privacy by design". Dat betekent dat bij de ontwikkeling van het prille begin rekening is gehouden met privacy en databescherming. Het gaat niet om aanpassingen achteraf. IMI gebruikt dan ook geavanceerde technische voorzieningen en procedures om de gegevens te beschermen.

g) Geen IT-kosten voor de gebruikers

Om met IMI te werken is alleen een pc met internetaansluiting nodig. Er is geen speciale software of hardware voor nodig.

2.2. Uitbreidingscriteria

De prioriteiten voor de uitbreiding van IMI zullen mede worden gebaseerd op de uitkomsten van de lopende publieke discussie over de Akte voor de interne markt in samenhang met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en op de conclusies van het Europees semester op basis van de jaarlijkse groeianalyse⁵.

Technisch gezien zijn er geen grenzen aan het aantal nieuwe gebieden waarvoor IMI kan worden ingevoerd, nieuwe functies die kunnen worden ontwikkeld en koppelingen met bestaande IT-systemen die kunnen worden toegevoegd. Wel zijn er organisatorische beperkingen aan de uitbreiding. Nieuwe ontwikkelingen moeten worden gepland en de conceptuele samenhang van het systeem moet behouden blijven. De volgende criteria kunnen dienen als uitgangspunten voor de keuze en de bepaling van de volgorde van de vernieuwingen.

- (1) Nieuwe gebruikersgroepen moeten bij voorkeur geheel of gedeeltelijk overlappen met bestaande, zodat IMI in ieder geval voor een deel van de gebruikersgemeenschap een multifunctioneel IT-tool wordt.
- (2) Toepassingsgebieden waarvoor van bestaande functies gebruik kan worden gemaakt en waarvoor geen aanvullende IT-ontwikkeling nodig is, moeten prioriteit krijgen.
- (3) Als voor de toevoeging van een nieuw wetgevingsgebied of van nieuwe taken op bestaande gebieden nieuwe functies moeten worden ontwikkeld, dient dit zo te gebeuren dat de nieuwe module eenvoudig is aan te passen aan andere gebruikersgroepen (geen ontwikkelingen voor één specifieke toepassing).
- (4) De kosten van nieuwe ontwikkelingen moeten gerechtvaardigd worden door de verwachte toegevoegde waarde van IMI voor nieuwe of bestaande gebruikersgroepen, voor de uitvoering van EU-wetgeving of voor de burger en het bedrijfsleven.
- (5) Nieuwe gebieden en functies of koppelingen met andere IT-tools mogen het systeem voor de gebruiker niet ingewikkelder maken.

Als er behoefte bestaat om IMI te gebruiken voor beleidsgebieden en doeleinden die niet aan deze criteria beantwoorden en er geen synergie met bestaande

⁵ COM(2011) 11 van 12 januari 2011.

gebruikersgemeenschappen valt te verwachten, dient te worden bekeken of de software beschikbaar kan worden gesteld voor ontwikkelingen buiten IMI om.

2.3. Nieuwe functies

IMI biedt de gebruikers allerlei functies:

- (1) een één-op-één-workflow voor beveiligde uitwisseling van soms persoonlijke gegevens tussen twee bevoegde instanties in individuele gevallen;
- (2) een waarschuwingsmechanisme waarmee bevoegde instanties andere lidstaten kunnen waarschuwen voor ernstige bedreigingen voor het functioneren en de veiligheid van de interne markt;
- (3) een beheersmodule waarmee de lidstaten bevoegde instanties als IMI-gebruikers kunnen registreren, rollen conform de nationale bestuursstructuren kunnen toewijzen en de gegevens van autoriteiten kunnen actualiseren;
- (4) een doorzoekbare meertalige database van nationale registers met door de lidstaten beheerde informatie over inhoud, toegangsvoorwaarden, contactgegevens en links naar eventuele websites (vanaf februari 2011).

Uit nader onderzoek van allerlei andere wetgevingsgebieden waarop bestuurlijke nodig is, is gebleken dat er nog bepaalde zaken ontbreken om het pakket IMI-diensten volledig te maken:

- (1) een algemene workflow voor kennisgevingen (zoals voor diensten, de handhaving van intellectuele eigendomsrechten (IPR) Directive 2004/48/EC, elektronische handel, ICBE's⁶);
- (2) een doorzoekbare database van uitgewisselde informatie met weglating van vertrouwelijke informatie en persoonsgegevens;
- (3) een technische voorziening⁷ voor burgers, bedrijven en organisaties om, indien nodig, informatie uit te wisselen met de bevoegde instanties in het kader van bestaande netwerken voor bestuurlijke samenwerking tussen lidstaten;
- (4) een syndicatiesysteem dat ervoor zorgt dat een deel van de informatie, zoals de contactgegevens van bevoegde instanties, automatisch wordt doorgegeven aan andere systemen en websites (bijvoorbeeld Your Europe).

Meer informatie is te vinden in deel III van bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁶ Instellingen voor collectieve belegging in effecten.

⁷ Zo'n voorziening moet overlapping met bestaande portalen van de digitale overheid, zoals de centrale contactpunten (éénloketten) voor de dienstenrichtlijn, en met e-overheidsprojecten, zoals SPOCS (Simple Procedures Online for Cross-border Services) en PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online), vermijden door zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande instrumenten en naar zo veel mogelijk synergie te streven.

2.4. Nieuwe beleidsterreinen

De diensten van de Commissie zijn onlangs voor een aantal beleidsterreinen nagegaan of IMI daarbij een bijdrage zou kunnen leveren aan de uitvoering van de internemarktwetgeving. Ook de lidstaten zijn met een lijst van beleidsterreinen gekomen waarop IMI nuttig zou zijn als instrument voor informatie-uitwisseling (zie deel IV van bijgaand werkdocument van de Commissie). Het gaat om een indicatieve, voorlopige lijst. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of en in hoeverre IMI kan helpen de grensoverschrijdende samenwerking op deze gebieden te verbeteren.

2.5. Synergie met bestaande IT-tools of -systemen

Daarnaast moet worden bekeken in hoeverre IMI als aanvulling kan dienen op bestaande IT-systemen en omgekeerd. Als eerste stap zou kunnen worden gestreefd naar een gemeenschappelijk authenticatiesysteem voor allerlei instrumenten die momenteel in gebruik zijn bij overheidsdiensten in de hele EU. Dit zou het IMI-gebruikers gemakkelijk maken omdat zij dan met dezelfde gebruikersnaam en hetzelfde wachtwoord toegang zouden kunnen krijgen tot uiteenlopende systemen van de Commissie. ECAS, het authenticatiesysteem van de Europese Commissie is zo'n hulpmiddel. Het wordt gebruikt voor een groeiend aantal IT-diensten zoals het Europese e-justitieportaal en CIRCABC⁸.

Synergie is ook mogelijk door koppelingen met bestaande systemen die door dezelfde gebruikersgroepen worden gebruikt, zoals de database van gereguleerde beroepen, waarin lidstaten de beroepen opnemen die op nationaal niveau gereguleerd zijn, met de contactgegevens van de bevoegde instanties. Er is hierbij overlapping met IMI met dubbel werk als gevolg. Daarvoor zou een oplossing kunnen worden gevonden.

Een voorbeeld van een terrein waarop aan aanvullende oplossingen kan worden gedacht is het ondernemingsrecht. De handelsregisters in Europa zouden beter kunnen samenwerken op basis van hetgeen al gebeurd is in het kader van het Europees ondernemingsregister en de BRITE⁹. Ook lijkt er ruimte te zijn voor een koppeling tussen IMI en e-Certis¹⁰, de database van modellen van nationale certificaten voor grensoverschrijdende openbare aanbestedingen.

Daarnaast moet worden onderzocht of IMI kan worden aangevuld door het Trusted Exchange Platform-project (het eTrustExchange-initiatief uit het ISA-werkprogramma). Met IMI kunnen eindgebruikers gegevens uitwisselen. Met eTrustExchange zouden de lidstaten bovendien de mogelijkheid krijgen veilig informatie uit te wisselen tussen IMI en andere systemen.

⁸ Met CIRCABC (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens) kunnen gemeenschappelijke werkomgevingen worden gecreëerd voor gebruikersgemeenschappen die via het web willen samenwerken en informatie en ander materiaal willen uitwisselen.

⁹ Business Register Interoperability Throughout Europe, een project voor de koppeling van handelsregisters.

¹⁰ e-Certis is een informatiesysteem van de Europese Commissie waarmee kan worden nagegaan welke certificaten en attesten regelmatig bij openbare aanbestedingen in de EER worden gebruikt.

2.6. Nieuwe toepassingen van bestaande functies

Door te luisteren naar de ervaringen van overheidsdiensten op alle niveaus kan de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving worden vergemakkelijkt. De huidige lijst van meer dan 5 700 in IMI ingeschreven bevoegde instanties en hun e-mailadressen kan in combinatie met de online-enquêtegenerator IPM¹¹ worden gebruikt voor het verzamelen van feedback voor effectanalyses en beleidsevaluaties in overleg en nauwe samenwerking met de lidstaten.

IMI-gebruikers blijken niet alleen informatie te willen uitwisselen in het kader van een bepaald wetgevingsinstrument maar ook over horizontale kwesties, zoals over bestuurlijke procedures in een andere lidstaat.

De mogelijkheden voor informatie-uitwisseling van IMI zijn ontwikkeld voor grensoverschrijdende communicatie maar worden ook gebruikt voor communicatie tussen nationale overheidsinstanties in het kader van een bredere uitwisseling van informatie over de grenzen heen. Er zijn geen technische belemmeringen om IMI voor communicatie tussen nationale overheidsdiensten te gebruiken. Sommige lidstaten hebben belangstelling getoond om IMI hiervoor op grotere schaal te gaan gebruiken. Als IMI ook voor zuiver nationale doeleinden wordt gebruikt, moet dit wettelijk worden geregeld, omdat de rollen en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten duidelijk en transparant moeten zijn.

3. DE UITDAGINGEN VAN DE UITBREIDING

3.1. Bescherming van persoonsgegevens

IMI is het eerste EU-project waarbij een algemeen herbruikbaar raamwerk is ontwikkeld voor informatie-uitwisseling tussen nationale overheidsdiensten met een IT-systeem. Bij veel van de informatie die wordt uitgewisseld, zitten ook persoonsgegevens. Bij IMI is uitgegaan van "privacy by design". Dat betekent dat bij de ontwikkeling van het prille begin rekening is gehouden met privacy en databescherming. Zo is er een strikte controle op gebruiksdoel en toegang. Ook bij het dagelijks gebruik van het systeem en bij de opleiding speelt databescherming een belangrijke rol. De technische voorzieningen en de procedures van IMI zorgen voor een hoog niveau van databescherming. IMI-gebruikers zijn vertrouwd met de algemene beginselen van databescherming. Op de IMI-website staat in een speciale rubriek alle informatie over databescherming die voor de gebruikers van belang is.

Al worden er in de praktijk alle nodige maatregelen getroffen om de data te beschermen, toch heeft de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming een punt van zorg over de juridische grondslag voor IMI naar voren gebracht. Bij de huidige benadering zijn het doel en de reikwijdte van de gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties vastgelegd in de richtlijn Beroepskwalificaties en de Dienstenrichtlijn. De specifieke regels waarmee aan de EU-wetgeving inzake

¹¹ Met IPM (interactieve beleidsontwikkeling) kunnen de overheden van de lidstaten en de EU-instellingen inzicht krijgen in de behoeften van de burger en het bedrijfsleven. Het systeem werd ontwikkeld om gemakkelijker raadplegingen te kunnen houden met gebruiksvriendelijke en eenvoudige vragenlijsten, waardoor het voor respondenten makkelijker wordt om mee te doen en voor beleidsmakers om de resultaten te analyseren.

gegevensbescherming wordt voldaan, zijn vastgelegd in twee besluiten van de Commissie en een aanbeveling¹². Om te voorkomen dat databeschermingsoverwegingen de uitbreiding van IMI in de weg staan, is de Commissie van plan om in de eerste helft van 2011 met een voorstel te komen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad. Dit horizontale instrument moet voor een compleet databeschermingsraamwerk en meer rechtszekerheid zorgen, vooral met het oog op een verdere uitbreiding en op basis van de aanbevelingen van de Europese Toezichthouder¹³.

3.2. Flexibele uitbreiding

De Commissie is nagegaan hoe met IMI de toepassing van de internemarktwetgeving kan worden verbeterd. Hoewel een betere bestuurlijke samenwerking ongetwijfeld nuttig zou zijn voor de uitvoering van allerlei richtlijnen, is dit niet altijd mogelijk omdat zij niet voorzien in een juridische grondslag voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten. Het is niet mogelijk om in die richtlijnen gewoon een verwijzing naar het gebruik van IMI op te nemen.

Zoals hierboven al vermeld, kan dit probleem alleen worden opgelost door een horizontaal juridisch instrument dat in de rechtsgrond voorziet om IMI te gebruiken voor bestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van de internemarktwetgeving van de EU. De algemene aspecten moeten in het dispositief van dit instrument worden opgenomen, terwijl de details over de specifieke wetgevingsgebieden in de bijlagen kunnen worden opgenomen.

3.3. Middelen

a) Financiering

De uitgaven voor IMI dekken de ontwikkeling en verbetering van het systeem, hosting door het Rekencentrum van de Commissie, systeembeheer, tweedelijnsupport, opleiding, communicatie en promotie (zie deel II van bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie voor nadere informatie).

De ontwikkeling werd oorspronkelijk betaald door het programma IDABC (*Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Business and Citizens*), tot het einde ervan in 2009. Daarna heeft de Commissie tot juli 2010 de kosten van onderhoud, tweedelijnsupport, systeembeheer, opleiding, communicatie en promotie gedragen.

¹² Beschikking 2008/49/EC van de Europese Commissie van 12 december 2007 inzake de bescherming van persoonsgegevens bij de invoering van het informatiesysteem interne markt (IMI), PB L 13 van 16.1.2008, blz. 18. Aanbeveling C(2009) 2041 van de Commissie van 26 maart 2009 inzake richtsnoeren betreffende gegevensbescherming voor het informatiesysteem voor de interne markt (IMI). Beschikking C(2009) 7493 van de Europese Commissie van 2 oktober 2009 tot vaststelling van de praktische regels voor de uitwisseling van informatie via elektronische middelen tussen de lidstaten uit hoofde van hoofdstuk VI van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, PB L 263 van 7.10.2009, blz. 32.

¹³ Zoals die zijn geformuleerd in een brief van 27 juli 2010 naar aanleiding van het Verslag van de Commissie over de situatie op het gebied van gegevensbescherming in het Informatiesysteem Interne markt (COM(2010) 170) (beide teksten zijn te vinden in de rubriek Gegevensbescherming op <http://ec.europa.eu/imi-net>).

In juli 2010 is bepaald dat de exploitatie- en verbeteringskosten voor 2010 ten laste komen van het programma ISA 2010-2015¹⁴ (Interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsdiensten). Naar verwacht zal het ISA-programma IMI tot 2012 blijven financieren, mits dit bij de jaarlijkse herziening van budget en programmaprioriteiten wordt goedgekeurd. De Commissie blijft verantwoordelijk voor de hosting-, opleidings-, communicatie- en promotiekosten.

Omdat het systeem voor de Dienstenrichtlijn verplicht is, moeten de financiële aspecten worden verduidelijkt in volledige overeenstemming met de huidige financiële programmering en het komende voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader.

b) Personele middelen van de Commissie

De Commissie heeft een speciaal team samengesteld dat toezicht houdt op de ontwikkeling en support van het IMI-netwerk. Dat team is onder meer verantwoordelijk voor de instandhouding van een helpdesk voor nationale IMI-coördinatoren, het onderhoud van de IMI-database van standaardvragen en -antwoorden, het beheer van vertalingen, de levering van elektronisch cursusmateriaal voor zelfstudie, het beheer van de IMI-website, de organisatie van cursussen en van promotie- en netwerkbijeenkomsten, de productie van voorlichtingsmateriaal, de contacten met diensten die belast zijn met de uitvoering van de wetgeving en de juridische en gegevensbeschermingsaspecten van IMI.

Daarnaast stelt de Commissie medewerkers ter beschikking voor hosting, onderhoud en ontwikkeling van IMI. De levering en het onderhoud van een volledig meertalig informatiesysteem heeft ook gevolgen voor de vertaaldienst van de Commissie.

c) Nationale personele middelen

De lidstaten spelen de grootste rol bij de ontwikkeling en het gebruik van IMI. Zij moeten ervoor zorgen dat de netwerkfuncties goed werken.

IMI moet geleidelijk worden uitgebreid om te voorkomen dat nationale overheidsdiensten overbelast raken. Bij de planning van de uitbreiding moet rekening worden met het volgende:

- De uitbreiding moet zorgvuldig en stap voor stap gebeuren, zodat de lidstaten genoeg tijd krijgen om na te gaan welke stappen nodig zijn en om voor de nodige middelen te zorgen.
- De lidstaten moeten hun huidige nationale IMI-organisatie nog eens onder de loep nemen om te garanderen dat die ook na de uitbreiding van het IMI-netwerk met een groot aantal andere gebruikers nog voldoet.
- De rol van de nationale IMI-coördinator (NIMIC) wordt belangrijker wanneer IMI voor steeds meer beleidsterreinen wordt gebruikt en is daarom fundamenteel voor een soepele werking van de interne markt op nationaal niveau. Uit feedback van IMI-coördinatoren is gebleken dat de rol van de NIMIC niet in alle lidstaten als

¹⁴ Beschikking nr. 922/2009/EG, PB L 260, 3.10.2009, blz. 20.

kritisch wordt ervaren. Dat heeft geleid tot problemen zoals te weinig middelen, sterk personeelsverloop en onvoldoende steun vanuit het beleid voor de rol en verantwoordelijkheden van de NIMIC. Het al genoemde horizontale wetgevingsinstrument moet de rol van de NIMIC versterken.

3.4. Zorgen voor eenvoud

Uit de ervaring met de IMI-ontwikkeling is gebleken dat het gevaar van te complexe IT-oplossingen constant op de loer ligt wanneer geprobeerd wordt aan alle reële of vermeende behoeftes van alle betrokkenen te voldoen. Dit laatste leidt niet per se tot een gebruiksvriendelijke tool. Het is beter om met een relatief eenvoudige toepassing te beginnen en deze zo nodig aan te passen als er voldoende ervaring mee is opgedaan.

Een van de sterke punten van IMI is bovendien dat het het samenwerkingsproces opdeelt in eenvoudige, beheersbare en transparante procedurestappen. Nieuwe gebieden, nieuwe functies of koppelingen met andere tools in IMI opnemen mag de toepassing niet ingewikkelder voor de gebruikers maken. De navigatie moet eenvoudig en intuïtief blijven.

Voordat procedures in de software worden verankerd, moeten ze zoveel mogelijk worden gestroomlijnd. Daarbij moeten de knelpunten worden opgespoord en de efficiëntie zoveel mogelijk worden verhoogd zodat er geen overgecompliceerde IT-modules worden ontwikkeld die maar voor één enkel doel kunnen worden gebruikt.

De samenwerking tussen overheidsinstanties kan alleen goed functioneren als al in een vroeg stadium van het wetgevingsproces rekening wordt gehouden met de praktische implicaties van de uitvoering van de nieuwe wetgeving voor de nationale, regionale en lokale overheden. Het moet voldoende duidelijk zijn welke praktische eisen aan bestuurlijke samenwerking moeten worden gesteld. Ook moet worden nagegaan of voor dit proces een IT-tool nodig is. Daarbij moet lering worden getrokken uit eerdere ervaringen met bestuurlijke samenwerking zodat dezelfde fouten niet opnieuw worden gemaakt. De Commissie zal onderzoeken hoe in haar interne procedures een systematische toets op de noodzaak van bestuurlijke samenwerking kan worden opgenomen.

3.5. Alle betrokken laten meedoen

Allerlei instanties en mensen zijn betrokken bij IMI. Hun aantal zal nog toenemen als nieuwe beleidsgebieden in IMI worden opgenomen. Daardoor wordt het beheer complexer. Het is essentieel dat het project op heldere en doeltreffende wijze wordt geleid en dat alle betrokkenen begrijpen welke procedures en fora een rol spelen bij de besluitvorming over de verschillende aspecten ervan.

a) Dagelijks beheer van het systeem

Vanuit organisatorisch standpunt is de Commissie “eigenaar” van IMI. Zij is verantwoordelijk voor nieuwe initiatieven, aanbestedingen, de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en het budgettaire toezicht op IMI. Zij zorgt ook dat aan de behoeften van alle betrokkenen wordt voldaan.

b) Beleidsbeslissingen

In de IMI-stuurgroep zitten vertegenwoordigers van alle betrokkenen (systeemeigenaar, systeemleverancier, Raadgevend Comité voor de interne markt (IMAC) en de gebruikers).

De stuurgroep is verantwoordelijk voor:

- de bepaling van de strategie en prioriteiten van het project, gelet op de prioriteiten die de IMI-werkgroep van het IMAC voor de verbetering van IMI heeft vastgesteld;
- eindtoezicht en eindcontrole;
- behartiging van de belangen van de gebruikers en bewaking van de rol van de betrokkenen in het planningsproces.

De IMI-gebruikers zijn in de stuurgroep vertegenwoordigd door de beleidsdiensten van de Commissie voor de afzonderlijke wetgevingsgebieden waarvoor IMI kan worden gebruikt (momenteel gereguleerde beroepen en diensten).

Het Raadgevend Comité voor de interne markt is in de stuurgroep vertegenwoordigd door het hoofd van de eenheid Beleidsontwikkeling en coördinatie van DG MARKT.

c) Deskundig advies

De betrokken instanties uit de lidstaten zijn vertegenwoordigd in de diverse advies- en deskundigengroepen die de Commissie raad hebben geven over de ontwikkeling van IMI.

(1) Algemene input over techniek, beheer en beleid

Het Raadgevend Comité voor de interne markt (IMAC) heeft een werkgroep opgericht om de Commissie te informeren over de horizontale aspecten van de ontwikkeling van IMI.

Omdat IMI als algemeen systeem is opgezet dat ook voor andere beleidsterreinen kan worden gebruikt, is het belangrijk de horizontale aspecten te bewaken bij de verdere ontwikkeling en uitbreiding van het netwerk. Een goede coördinatiestructuur is ook van belang. Daarvoor zorgt deze IMI-werkgroep, waarin ook nationale gebruikers van IMI uit diverse beleidsterreinen zijn vertegenwoordigd.

Alle nationale IMI-coördinatoren zijn in principe lid van deze werkgroep en vertegenwoordigen als zodanig de IMI-gebruikers uit eigen land. De groep is verantwoordelijk voor:

- de afspraken over de vereenvoudiging van procedures voor bestuurlijke samenwerking die als uitgangspunt dienen voor de softwareontwikkeling van IMI,
- het toezicht op de voortgang en de rapportage over de inzet van de betrokkenen en de bereikte resultaten,
- de feedback van de gebruikers en de behandeling van verzoeken om IMI te verbeteren,

- de vaststelling van de prioriteiten bij de verbetering van de IMI-applicatie.

(2) Input uit de verschillende sectoren

Er zijn op dit moment drie sectorspecifieke deskundigengroepen die zich bezig houden met de juridische aspecten van de toepassing van IMI op hun terrein, die bepalen welke informatie wordt uitgewisseld en welke autoriteiten daarbij worden betrokken. Het gaat om het coördinatiecomité Beroepskwalificaties, de deskundigengroep voor de Dienstenrichtlijn en een subgroep van het deskundigencomité voor de terbeschikkingstelling van werknemers die moet onderzoeken of de bestuurlijke samenwerking in het kader van de Terbeschikkingstellingsrichtlijn met een specifiek informatie-uitwisselingsstelsel kan worden verbeterd.

d) Ontwikkeling van de organisatiestructuren

De beschreven structuur is voor IMI tot dusver erg nuttig gebleken en is flexibel genoeg om uitbreidingen mogelijk te maken. Als nieuwe beleidsterreinen in IMI worden opgenomen, worden vertegenwoordigers van de nieuwe gebruikersgroepen in de IMI-stuurgroep opgenomen.

Nieuwe adviescomités en deskundigengroepen voor deze beleidsterreinen zullen bij het project worden betrokken en hun input zal worden doorgeleid naar de IMI-werkgroep van het IMAC.

Naarmate IMI groeit en het aantal eindgebruikers toeneemt, wordt het ook belangrijker dat er geluisterd wordt naar de echte gebruikers van IMI om de gebruiksvriendelijkheid te verbeteren en de verdere ontwikkeling bij te sturen. Behalve dat de Commissie via de nationale IMI-coördinatoren ook indirecte feedback zal krijgen, onderhoudt zij bovendien tal van andere directe contacten met de IMI-gebruikers zelf. Op dit moment gaat het om enquêtes, cursussen en netwerkbijeenkomsten. Ook met teleconferenties en “webinars” kunnen de gebruikers bij de ontwikkeling van IMI worden betrokken.

3.6. Systemprestaties en beveiliging van hoog niveau

a) Prestaties

Omdat het aantal gebruikers en de hoeveelheid gegevens in IMI voortdurend toeneemt, is het belangrijk te zorgen dat de systeemprestaties (zoals de responstijden) aanvaardbaar blijven. IMI kan worden opgeschaald tot maximaal 100 000 gebruikers. Toch worden voorzorgsmaatregelen getroffen om de mogelijke negatieve effecten van zo'n hoog aantal gebruikers op de prestaties te beperken:

- IMI draait op een speciale server in het Rekencentrum van de Commissie.
- De prestaties van IMI worden regelmatig gecontroleerd en de gevolgen van nieuwe functies op de prestaties worden getest vóór de introductie ervan.
- In 2011 zal een technische audit van IMI plaatsvinden. Die moet nagaan of het systeem technisch in staat is om het geplande aantal bevoegde instanties en gebruikers (met de bijbehorende datavolumes) bij volledige benutting op te

vangen, dat wil zeggen of de prestaties en betrouwbaarheid van het systeem dan nog steeds aanvaardbaar zijn.

b) Beveiliging

Veiligheid is een belangrijk aspect bij het ontwerp, het onderhoud en de toepassing van het IMI-systeem. IMI bewaart en verwerkt persoonlijke en andere gegevens die niet in handen van onbevoegden mogen vallen.

Voor IMI is daarom een uitgebreid beveiligingsplan opgesteld dat aan Europese en internationale veiligheidsnormen voldoet en bepaalt aan welke veiligheidseisen het systeem moet voldoen en hoe dat worden bereikt. Het plan wordt jaarlijks bijgesteld om te zorgen dat de veiligheid van IMI op peil blijft ook als het systeem groeit.

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

4.1. Toetsing op bestuurlijke samenwerking

Een systematischere benadering is nodig om de interne markt door middel van bestuurlijke samenwerking beter te beheren. Daarom moet al vroeg in het wetgevingsproces rekening worden gehouden met de praktische aspecten van de toepassing van nieuwe wetgeving door de nationale, regionale en lokale autoriteiten. Van meet af aan moet voldoende duidelijk zijn welke praktische eisen aan bestuurlijke samenwerking moeten worden gesteld en of daarvoor een IT-tool nodig is. Zo ja, dan dient bij voorkeur een bestaand instrument te worden gebruikt of aangepast, zoals IMI of een van andere de bestaande systemen voor bestuurlijke samenwerking (zie deel V van bijgaand Werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer informatie), in plaats van een geheel nieuw instrument te ontwikkelen dat maar voor een doel kan worden gebruikt.

De Commissie zal vóór eind december 2011 onderzoeken hoe in haar interne procedures een systematische toets op de noodzaak van bestuurlijke samenwerking kan worden opgenomen.

4.2. Voorstel voor een wetgevingsinstrument voor IMI

In de mededeling van de Commissie "Naar een Single Market Act" van 27 oktober 2010 werd al geconstateerd dat er een juridische basis nodig om een compleet databeschermingsraamwerk te creëren dat voorziet in specifieke regels en procedures voor de verwerking van persoonsgegevens in IMI, een kader voor flexibele en transparante uitbreiding van IMI naar andere wetgevingsgebieden en een sterkere rol voor de nationale IMI-coördinator.

De Commissie zal in de eerste helft van 2011 een voorstel indienen voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad die in een algemene juridische grondslag voor IMI voorziet.

4.3. Toepassingsgebied en tijdschema voor de geplande uitbreiding

Tegelijkertijd zal de Commissie samen met de lidstaten nagaan voor welke andere beleidsterreinen IMI kan worden gebruikt (op basis van de huidige wetgeving) en welke aanvullende functies moeten worden ontwikkeld. De bedoeling is een lijst op te stellen van de beleidsterreinen waarvoor IMI de meest geschikte technische oplossing is. Te zijner tijd moet bovendien worden overwogen een analyse te maken van synergie en overlapping van de bestaande IT-tools voor bestuurlijke samenwerking op EU-niveau in het algemeen.

De lidstaten en de Commissie zullen via de bestaande organisatiestructuren een tijdschema en draaiboek opstellen voor de verdere ontwikkeling op basis van de uitbreidingscriteria uit deze mededeling en de prioriteiten die in het kader van de Akte voor de interne markt zullen worden bepaald. In het jaarverslag van IMI, gepland voor februari 2012, zal een voortgangsverslag worden opgenomen.

4.4. Toekomstige IT-ontwikkelingen

De IT-ontwikkeling in de toekomst zal worden gebaseerd op de uitbreidingsplannen. Het accent komt te liggen op de ontwikkeling van functies die nuttig zijn voor uiteenlopende gebruikersgroepen. Waar mogelijk zal voor de uitbreiding van de IMI-functionaliteit gebruik worden gemaakt van bestaande IT-tools. De jaarlijkse softwareontwikkelingsplannen die de IMI-stuurgroep moet bespreken en vaststellen, zullen worden gebaseerd op de langetermijnvisie op de ontwikkeling van een universele toolkit voor bestuurlijke samenwerking (zie deel III van bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie voor informatie).

De Commissie maakt een uitvoerige technische analyse om de meest geschikte architectuur en de volledige samenstelling van de universele toolkit voor bestuurlijke samenwerking te bepalen. Zij zal hierover in december 2011 verslag uitbrengen.