



Standaardisatieraad Nationaal Archief van 7 april 2021

Prins Willem-Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
T +31-70-331 5400
www.nationaalarchief.nl

Datum

24 maart 2021

Bijlage(n)

b) Notitie met bezwaren tegen vaststelling (van OCW, IenW, Rijkswaterstaat en JustID)

c) MDTO 0.9 - Algemene inleiding

d) MDTO 0.9 – Alle modules en bijlagen (zip-bestand)

e) MDTO 0.9 - Commentaren openbare review koppelvlakspecificatie (tabel)

f) MDTO 0.9 - Commentaren openbare review metagegevensschema (tabel)

g) Ter informatie – Notitie TMLO Standaardisatieraad december 2017

h) Ter informatie - Notitie TMLO Standaardisatieraad december 2018

i) Ter informatie - Notitie TMLO-MDTO Standaardisatieraad september 2019

memo

Oplevering definitief concept MDTO

Inleiding

Hierbij biedt het Nationaal Archief (NA) het definitieve concept van de norm *Metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie* (MDTO) aan voor een eerste bespreking. Met een procesvoorstel voor vaststelling door de Standaardisatieraad.

De vaststelling van MDTO was aanvankelijk gepland voor deze bijeenkomst van de Standaardisatieraad. De vaststelling is echter niet geagendeerd omdat een minderheid binnen een van de redactiegroepen van MDTO bezwaar heeft gemaakt tegen vaststelling. Het was niet mogelijk om deze bezwaren te honoreren in het definitieve concept. Om de leden van de Standaardisatieraad in staat te stellen een oordeel te vormen over de bezwaren en mogelijke oplossingen is eerst deze bespreking geagendeerd. Dit geldt in het bijzonder voor de leden vanuit de Rijksoverheid. Omdat de bezwaren vanuit de Rijksoverheid afkomstig zijn.

Deze notitie bevat:

1. Bespreekpunten voor de Standaardisatieraad
2. Wat betekent vaststelling van MDTO
3. Proces verwerking reviewcommentaar
4. Bezwaren tegen vaststelling
5. Reactie Nationaal Archief op de bezwaren
6. Bezwaren tegen redactieproces
7. Bijlage: Voorgeschiedenis ontwikkeling MDTO

Zie voor de beschrijving van MDTO de bijgevoegde algemene inleiding. Ter informatie zijn de notities van de eerdere behandeling van MDTO (voorheen TMLO) in de Standaardisatieraad bijgevoegd.

Bespreekpunten

Omdat consensus onder de experts het streven is voor het vaststellen van een norm, legt het Nationaal Archief MDTO nog niet ter vaststelling voor. In plaats daarvan bespreken we de mogelijke reacties op de bezwaren en het vervolg van het vaststellingsproces.

Procesvoorstel voor het vaststelling van MDTO:

- Het Nationaal Archief en BZK (Directie CIO-Rijk) onderzoeken samen de mogelijkheden om de bezwaren (zoals verwoord in de notitie van OCW, IenW, Rijkswaterstaat en JustID) alsnog weg te nemen.
- De stukken met eventuele voorstellen die uit dat onderzoek voortkomen, worden uiterlijk 8 juni aan de Standaardisatieraad toegezonden als aanvulling op deze notitie. Zodat de leden voldoende tijd hebben om zich op de behandeling voor te bereiden.
- We agenderen het definitieve concept van MDTO voor vaststelling in de volgende Standaardisatieraad op 6 juli 2021.

Vragen aan de Standaardisatieraad:

1. Hoe kijkt u naar de bezwaren tegen vaststelling van MDTO? Wat vindt u een passende manier om met deze bezwaren om te gaan?
2. Gaat u akkoord met het bovenstaande procesvoorstel om MDTO in de volgende Standaardisatieraad ter vaststelling te behandelen? .
3. Bevatten deze notitie en de bijbehorende stukken voldoende informatie om op 6 juli te besluiten over het vaststellen van MDTO? Zo niet, welke aanvullende informatie is daarvoor nodig?

Wat betekent vaststelling

MDTO wordt na vaststelling de opvolger van het door het Nationaal Archief beheerde *Toepassingsprofiel Metagegevens Lokale Overheden* (TMLO). MDTO is ook bedoeld als vervanger van het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid (TMR). Omdat TMR niet door het NA beheerd wordt, kan de Standaardisatieraad niet besluiten over de vervanging van TMR door MDTO. Hierover zal het Rijks CIO-Beraad een besluit nemen, na vaststelling van MDTO als opvolger van TMLO.

Bij de vaststelling van MDTO toetst de Standaardisatieraad of er onder experts voldoende consensus bestaat om de inhoud als overheidsnorm te hanteren. Dit gebeurt op basis van de openbare review en de consultatie van de redactiegroepen (zie hieronder).

Omdat de bezwaren zijn geuit vanuit het Rijk, bestaat de kans dat MDTO niet door het CIO-Beraad als vervanger van TMR wordt goedgekeurd. Dan wordt de opdracht om één standaard voor de hele overheid te ontwikkelen niet

gerealiseerd. Waarmee het eerder vastgestelde knelpunt dat er twee standaarden zijn niet wordt verholpen.

Vaststelling van MDTO door de Standaardisatieraad van het Nationaal Archief betekent niet dat de toepassing van MDTO verplicht wordt voor overheidsorganisaties. Daartoe heeft de Standaardisatieraad en het Nationaal Archief geen bevoegdheid. MDTO wordt na vaststelling een *norm* wat inhoudt dat het de gedragen standaard is onder experts in het vakgebied. Overheidsorganisaties kunnen de norm voor zichzelf verplicht stellen door dit op te nemen in hun eigen regels en beleid. Ook kan eventueel de wetgever besluiten om gebruik van MDTO op te nemen in wetten.

Proces verwerking reviewcommentaar

Het definitieve concept is gebaseerd op de commentaren die in de openbare review op de conceptversie op MDTO 0.2 in april en mei 2020 zijn ontvangen. Zie voor het overzicht van alle commentaren en de verwerking daarvan de bijlage.

De auteurs van MDTO hebben de reviewcommentaren geanalyseerd en de hoofdpunten daaruit besproken met de twee redactiegroepen. Een redactiegroep voor het metagegevensschema en een voor het koppelvlak.

Het reviewcommentaar is via afstemming met de redactiegroepen verwerkt waarbij de redactieleden in de laatste stap expliciet gevraagd zijn om akkoord op het definitieve concept. In de redactiegroep voor het metagegevensschema hadden 6 leden geen bezwaar, 3 wel en 2 onthielden zich van stemming (van de 11 leden aanwezig bij de laatste bijeenkomst). De notitie met bezwaren was bij deze redactiegroep bekend. In de redactiegroep voor het koppelvlak zijn geen bezwaren gemaakt tegen vaststelling.

Merk op dat er nog een derde redactiegroep is voor de RDF-specificatie. Deze is bij het opstellen van het definitieve concept niet geconsulteerd, omdat de RDF-specificatie buiten de norm valt en pas later wordt opgeleverd.

Leden redactiegroep informatiemodel

Rijksoverheid: Justitiële Informatiedienst (JustID), Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Nationale Politie.

Gemeenten: Gemeente Zaanstad, VNG.

Archiefinstellingen: Erfgoed Leiden, Groninger Archieven, Nationaal Archief (als beheerder e-Depot).

Leveranciers: BCT, Circle Software, Content Strategy.

Leden redactiegroep koppelvlak

Rijksoverheid: Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

Gemeenten: Gemeente Zaanstad.

Archiefinstellingen: Nationaal Archief (als beheerder e-Depot), Stadsarchief Amsterdam.

Leveranciers: Divault, Open Satisfaction, Picturae.

Bezwaren tegen vaststelling

In de bijgevoegde notitie worden de bezwaren tegen het vaststellen van het definitieve concept door OCW, IenW, Rijkswaterstaat en JustID uiteengezet.

De notitie bevat geen concrete wijzigingsvoorstellen voor de inhoud van het definitieve concept. In plaats daarvan worden de uitgangspunten van MDTO ter discussie gesteld (blz 2):

“Voor een volledige herziening van de huidige metagegevensstandaarden [...] moet er eerst een bredere en meer strategische discussie worden gevoerd over nut en noodzaak van een nieuwe standaard, de impact van eventuele wijziging voor de zorgdragers en hoe een breder standaard voor metagegevens voor duurzame toegankelijkheid geïmplementeerd moet worden.”

De indieners pleiten daarbij voor een uitbreiding van MDTO op de volgende punten (blz 3):

1. Afspraken over het vastleggen van metagegevens.
2. Metagegevens over de (bedrijfs)context en het beheerproces van informatieobjecten.
3. Metagegevens vastleggen en toevoegen gedurende de gehele levenscyclus.

Reactie Nationaal Archief op de bezwaren

De notitie bevat geen concrete wijzigingsvoorstellen die direct overgenomen kunnen worden. De notitie maakt ook geen bezwaar tegen de onderdelen die wel in het definitieve concept zijn opgenomen. Wel vraagt de notitie om een discussie over de uitgangspunten en pleit daarbij voor uitbreidingen die nu nog buiten de scope vallen. Beide voorstellen konden niet gehonoreerd worden binnen de huidige scope en planning (oplevering maart 2021). Hieronder worden de afzonderlijke voorstellen besproken.

Discussie over de uitgangspunten

Een discussie over de wenselijkheid en uitgangspunten van MDTO heeft al plaatsgevonden voordat het eerste concept van MDTO is gemaakt. De uitgangspunten zijn ook in de Standaardisatieraad bekrachtigd. Waarbij opgemerkt moet worden dat het Rijk zich pas in een later stadium heeft aangesloten bij de ontwikkeling van MDTO. Daardoor zijn de Rijksoverheden in de beginfase minder intensief betrokken geweest. Vervolgens heeft er een openbare review plaatsgevonden op het eerste concept. Hieraan heeft het Rijk wel volop deelgenomen. De op de review gebaseerde aanpassingen zijn meermalen besproken in de redactiegroepen. In al deze stappen zijn de in de notitie genoemde bezwaren niet als breed gedragen naar voren gekomen.

Het zorgvuldig uitvoeren van een nieuwe en bredere strategische discussie kost tijd. Waarbij de kans groot is dat ook het al opgeleverde deel ter discussie zal staan. Waarna de uitkomsten nog verwerkt moeten worden. De ervaring met de openbare review leert dat dit hele proces minimaal zes maanden tot mogelijk meer dan een jaar duurt. In feite zou dit betekenen dat MDTO net voor vaststelling weer terug naar de tekentafel gaat.

Uitbreiding van de metagegevens

Voor een uitbreiding van MDTO met metagegevens over de bedrijfscontext en het beheerproces (punt 2) is extra tijd nodig om te bepalen welke metagegevens hiervoor nodig zijn, deze te beschrijven en te bespreken met de redactiegroep. Bovendien valt deze uitbreiding buiten de huidige scope die gericht is op het uitwisselen van metagegevens bij informatieobjecten.

Een alternatief is dat eerst MDTO wordt vastgesteld en de gevraagde uitbreiding in een volgende versie worden behandeld. Op die manier wordt de vaststelling van MDTO niet vertraagd en kunnen de gewenste uitbreidingen later alsnog worden doorgevoerd (als daar dan consensus over is).

Afspraken over het vastleggen van metagegevens

Afspraken over het vastleggen en toevoegen van metagegevens (punten 1 en 3) zijn inmiddels wel opgenomen in het definitieve concept (definitie van minimaal MDTO-conform: "Gedurende de gehele levenscyclus worden bij de informatieobjecten minimaal de metagegevens vastgelegd die in het MDTO-metagegevensschema verplicht zijn.>").

Bezwaren tegen het redactieproces

De indieners van de notitie maken ook bezwaar tegen de rol en het proces van de redactiegroepen. Deze zou onduidelijk en onzorgvuldig zijn. En de bezwaren zouden onvoldoende zijn verwerkt.

We hechten veel waarde aan het zorgvuldig verwerken van reviewcommentaren. Dat hebben we gedaan door de redactiegroepen regelmatig te consulteren over alle fundamentele vraagstukken, en tussentijdse conceptversies steeds voor te leggen aan de redactiegroepen. Ook hebben we aan het eind aan de redactiegroepen gevraagd om ook het eindresultaat te beoordelen. Een meerderheid was daarbij voor vaststelling van het definitieve concept.

Op MDTO hebben we een recordaantal van meer dan 1000 reviewcommentaren ontvangen. We hebben de balans gezocht tussen het tijdig en effectief verwerken van de commentaren en de redactiegroepen niet buitenproportioneel te belasten, door bepaalde voorselecties te maken in de belangrijkste keuzes. Dit was nodig om recht te doen aan de commentaren en de verwerking uitvoerbaar te houden. Gedurende het proces zijn we transparant geweest door alle commentaren en voorstellen daarop met de redactiegroep te delen. Op fundamentele vraagstukken hebben we vanuit onze rol als ontwikkelaar en beheerder van MDTO het initiatief genomen om knopen door te hakken.

De dialoog met de redactiegroepen was intensief. Alle leden hebben daarin hun mening meermaals kunnen geven. Dat neemt niet weg dat het redactieproces verder geformaliseerd kan worden als de redactiegroepleden dat wenselijk vinden. Deze wens was niet eerder aan de orde gekomen. Maar nu deze geuit is, zal het Nationaal Archief daar lering uit trekken. Voor vergelijkbare toekomstige gevallen zal de rol en het proces van de redactiegroepen nader beschreven worden. In afstemming met de leden van de redactiegroepen.

Bijlage: Voorgeschiedenis ontwikkeling MDTO

Eind 2016 is er als onderdeel van het programma Archief 2020 gestart met de uitbreiding van TMLO met een uitwisselingformaat. Archief 2020 heeft die ontwikkeling niet af kunnen ronden en daarom heeft het Nationaal Archief de doorontwikkeling overgenomen als reguliere taak. In december 2017 heeft de Standaardisatieraad hiervoor de opdracht vastgesteld. Met als doel dat er per informatiesysteem slechts één koppelvlak ontwikkeld hoeft te worden om metagegevens uit te kunnen wisselen met andere informatiesystemen.

De doorontwikkeling van TMLO kende vervolgens een moeizaam verloop. Dit kwam deels door de beperkt beschikbare expertise en deels omdat er meer aspecten aan de orde kwamen dan alleen het toevoegen van een uitwisselingsformaat. Zo bleken er bijvoorbeeld veel onduidelijkheden over de inhoudelijke definities van de metagegevens en waren er wensen voor uitbreiding van de metagegevens. Maar tegelijkertijd was er ook de wens om TMLO tot de minimaal benodigde metagegevens te beperken. Dit alles heeft twee keer geleid tot aanpassingen van de strategie voor de doorontwikkeling van TMLO. Deze zijn in december 2018 en september 2019 goedgekeurd door de Standaardisatieraad.

Bij de aanpassing in september 2019 is ook besloten dat de opvolger van TMLO ook de bruikbaar moet zijn voor de rijksoverheid. Zodat er één standaard komt voor de uitwisseling van metagegevens binnen de hele overheid. De naam van deze standaard is daarom veranderd van TMLO (alleen voor lokale overheden) in *Metagegevens voor Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (MDTO)* (voor alle overheden).

Gedurende de maanden april en mei 2020 heeft een openbare review¹ plaatsgevonden op de conceptversie MDTO 0.2. Hierbij zijn 39 reviews ontvangen met in totaal zo'n 1300 commentaren. De eerste analyse van deze commentaren is in juni 2020 in de Standaardisatieraad besproken.

Na september 2019 is de ontwikkeling volgens plan verlopen. De oplevering van nu van het definitieve concept is zes maanden later dan eerder voorzien. Deze vertraging is opgelopen door het grote aantal ontvangen commentaren in de openbare review. En, in mindere mate, door oponthoud vanwege de Corona-crisis.

¹ Zie <https://kia.pleio.nl/groups/view/27717192/kennisplatform-metadata/blog/view/55813751/review-mdto-van-start-reageren-kan-nu-tot-15-mei> en <https://kia.pleio.nl/groups/view/27717192/kennisplatform-metadata/blog/view/55813991/mdto-xml-schema-van-1-tm-29-mei-in-de-review>