

Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie: Toelichting

versie 2.5, 15 juli 2009

Dit document behoort bij
**Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie:
Beschrijving van entiteiten en elementen**
versie 2.5, 15 juli 2009

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Overheidsinformatie: een maatschappelijk product	3
3. Het doel van metagegevens.....	3
4. Over deze richtlijn	4
5. Toepassing van de Richtlijn	5
6. Het model van NEN/ISO 23081	7

1. Inleiding

Metagegevens dienen om andere gegevens te beschrijven. Wie legde bijvoorbeeld wanneer en in het kader waarvan een bepaald gegeven vast en wanneer is het waarom door wie gewijzigd? Het vastleggen van metagegevens vergemakkelijkt het beheren, vinden, uitwisselen en interpreteren van informatie en is essentieel voor de betrouwbaarheid ervan. Simpel gezegd zijn metagegevens nodig om van inhoud (content) betekenisvolle inhoud (informatie) te maken.

Goede afspraken over welke metagegevens minimaal nodig zijn en over de manier waarop we ze binnen de overheid vastleggen, zijn dan ook een belangrijke stap op weg naar een duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatiehuishouding en essentieel voor samenwerking tussen overheidsorganisaties.

Juist omdat metagegevens zo essentieel zijn voor (digitaal) informatiebeheer, zijn er al standaarden voor ontwikkeld. Internationaal gelden als standaarden de twee delen van NEN-ISO 23081. De Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie (hierna 'Richtlijn') die we hier beschrijven is de uitwerking van deze standaarden voor gebruik binnen de Nederlandse overheid. De Richtlijn is afgestemd met de Richtlijn Webmetadata Overheid.nl en maakt deel uit van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), die beoogt de samenhang en samenwerking binnen de elektronische overheid te borgen.

De Richtlijn is het kader (het 'metagegevensschema') voor alle systemen waarin of waarmee overheidsinformatie wordt beheerd. Wie dit document voor het eerst onder ogen krijgt, schrikt wellicht van de hoeveelheid metagegevens die van belang wordt geacht. Het is echter goed om te bedenken dat de meeste gegevens al ergens vastgelegd zijn en automatisch kunnen worden toegevoegd. Door aan de hand van de Richtlijn zorgvuldig af te wegen welke metagegevens nodig zijn in een bepaald werkproces en voor de daarbij behorende informatieobjecten, kan men juist met relatief geringe inspanningen een hoge kwaliteit van informatie bereiken.

Hieronder beschrijven we achtereenvolgens de aard van overheidsinformatie, de doelstelling van een richtlijn voor metagegevens, en de toepassing ervan. Vervolgens wordt de richtlijn op hoofdlijnen uitgewerkt conform de bestaande internationale normen.

In het separate document 'Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie: Beschrijving van entiteiten en elementen' zijn de vast te leggen metagegevens in een tabel weergegeven.

2. Overheidsinformatie: een maatschappelijk product

Voor de overheid is informatie zowel grondstof als eindproduct en halffabrikaat. Bij handelingen van een overheidsorgaan is altijd sprake van het gebruiken, uitwisselen, vastleggen en bewaren van informatie. Overheidsinformatie is echter meer dan een product van en voor de overheid: het is er ook voor de burger, de samenleving en de rechtsstaat. In de werkprocessen in het kader van de taakuitvoering van de overheid worden documenten geproduceerd, gegevens vastgelegd, uitgewisseld en bewerkt. Diezelfde informatie wordt ook gebruikt om te kunnen verantwoorden wat er gedaan is, door wie, met inzet van welke middelen, en wie waarover en op basis waarvan beslist heeft. Dat gebeurt in het kader van controles door auditors, toezichthouders of de Rekenkamer, maar ook bij de politieke verantwoording richting burgers, gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer. Overheidsinformatie zit in het hart van de rechtsstaat en is cruciaal voor de democratische verantwoording. In toenemende mate eist de burger dat de overheid open is over wat zij doet. Alle overheden hebben transparantie dan ook hoog in het vaandel staan. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is het essentieel dat overheidsinformatie goed toegankelijk en uiterst betrouwbaar is. Aan overheidsinformatievoorziening worden dan ook steeds hogere eisen gesteld vanuit de optiek van verantwoording. Sommige overheidsinformatie is van blijvende waarde als bron van onderzoek en/of als deel van het nationaal erfgoed.

Om al deze functies te kunnen vervullen moet overheidsinformatie duurzaam toegankelijk en betrouwbaar zijn. Daarom voorzien we informatieobjecten van metagegevens.

Het werken met metagegevens is niets nieuws. De kartonnen kaartjes in de catalogus van een bibliotheek van vijftig jaar geleden deden niets anders. Ook over overheidsinformatie wordt al tientallen jaren een schat aan metagegevens bijgehouden door de archiefbeheerders. Elk dossier is keurig beschreven en heeft zijn eigen plaats in een opbergsysteem.

Digitale informatie vraagt wel om meer, andersoortige en nog zorgvuldiger bijgehouden metagegevens. Ook kunnen we ons in het geval van digitale informatie niet permitteren om metagegevens achteraf toe te kennen. Al bij het ontstaan van informatie moeten de metagegevens worden vastgelegd. Zonder contextuele metagegevens is het immers niet mogelijk om te zoeken in digitale informatie en zonder technische metagegevens weten we niet hoe we bestanden leesbaar moeten maken.

Uitwisselbaarheid van informatie vergt verregaande harmonisatie van metagegevens. Als de overheid de vruchten wil plukken van digitaal werken, moet er binnen de overheid verregaande overeenstemming zijn over de aard en toepassing van metagegevens.

Op dit moment zijn er grote verschillen in de manier waarop overheidsinformatie wordt beschreven en de wijze waarop het beheer ervan wordt gedocumenteerd. Dit bemoeilijkt het beheer en is slecht voor de betrouwbaarheid en voor de vindbaarheid van informatie voor derden. Deze Richtlijn draagt bij aan harmonisatie in het gebruik van metagegevens en bevordert zo tevens de duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie.

3. Het doel van metagegevens

Het vastleggen van metagegevens dient de volgende doelen:

- het vergroten van de duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie;
- het bevorderen van een juiste interpretatie van overheidsinformatie;
- het mogelijk maken van gegevensuitwisseling tussen organisaties en/of systemen (interoperabiliteit);
- het transparant en openbaar maken van overheidsinformatie
- het adequaat beveiligen van overheidsinformatie wanneer en waar het moet;
- het beheren en weer representeren van (digitale) overheidsinformatie.

Een relatief kleine inspanning voor het vastleggen van goede metagegevens kan de kwaliteit van de informatievoorziening aanzienlijk verbeteren. De baten van de informatiehuishouding stijgen, terwijl de kosten ervan juist kunnen dalen. Dat is niet alleen in het belang van de overheden zelf en hun onderlinge samenwerking, maar ook en vooral in het belang van de burger en de democratische rechtsorde.

4. Over deze richtlijn

Reikwijdte

Deze Richtlijn geldt voor alle informatie die, in welke vorm dan ook, bij de uitvoering van overheidstaken wordt gebruikt en gemaakt: documenten, databases, afbeeldingen, mp3-bestanden, websites, GIS, CAD-tekeningen en informatie in elk denkbaar systeem waarmee informatie wordt ontvangen, uitgewisseld, bewerkt of beheerd.

Metagegevens zijn pas echt zinvol en nuttig als ze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Die eisen kunnen tot op zekere hoogte per organisatie, of zelfs per overheidsactiviteit, verschillen. De kwaliteitsaspecten van metagegevens zoals vastgelegd in deze richtlijn hebben betrekking op de identificatie, (ontstaans)context, inhoud, structuur, ontwikkeling en vorm van informatie. Een goede beschrijving van deze aspecten draagt bij aan betrouwbaarheid, duurzame toegankelijkheid en bruikbaarheid van overheidsinformatie.

De Richtlijn beschrijft:

- Welke entiteiten kunnen worden onderscheiden. Entiteiten zijn zelfstandige 'wezenlijke eenheden' waaraan informatie kan worden gekoppeld. Entiteiten in deze Richtlijn zijn: Record¹, Actor, (Bedrijfs-)Activiteit, Mandaat en Relatie;
- Welke metagegevenselementen kunnen worden onderscheiden, inclusief semantische definities;
- Welke metagegevenselementen verplicht zijn voor de verschillende entiteiten;
- Of en zo ja welke subelementen nodig zijn om een metagevenselement nader te specificeren;
- Welke 'aggregatieniveaus binnen een entiteit kunnen voorkomen (zoals voor de entiteit Record de aggregatieniveaus 'stuk' en 'dossier').

De Richtlijn is voorschrift voor wat betreft de structuur waarin metagegevens zouden moeten worden vastgelegd en de betekenis die aan de verschillende (sub)elementen wordt

¹ Een record wordt, in aansluiting op de Archiefwet 1995, NEN 2082 en de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid, gedefinieerd als "Informatieobject, ongeacht zijn vorm, met de bijbehorende metagegevens ontvangen of opgesteld door een natuurlijke en/of rechtspersoon bij de uitvoering van taken en bewaard om te voldoen aan wettelijke en/of administratieve en/of maatschappelijke behoeften".

toegekend (semantiek). Dat is een basale voorwaarde voor de uitwisselbaarheid van informatie tussen overheidsorganisaties onderling.

De Richtlijn stelt een minimumset van metagegevens verplicht. Deze gegevens zijn in alle gevallen essentieel om informatie te kunnen terugvinden en te kunnen duiden.

Richtinggevend maar niet verplichtend is de Richtlijn als het gaat om de keuze welke metagegevens een organisatie bovenop de minimumset wenst vast te leggen.

De Richtlijn onthoudt zich van uitputtende syntactische regels. Er wordt geen uitspraak gedaan over technische keuzes.

Ook zijn nog geen regels opgenomen voor het beschrijven van overheidsorganisaties of overheidsactiviteiten. Daarvoor moeten eerst binnen de overheid afspraken gemaakt worden.

Status

De Richtlijn is gebaseerd op de internationale standaard op het gebied van metagegevens voor archiefbescheiden (NEN-ISO 23081, delen 1 en 2). De Richtlijn is, zoals de term al aangeeft, geen voorschrift maar wel een kader voor de Nederlandse overheden.

De Richtlijn als zodanig wordt niet rechtstreeks toegepast, maar dient een nadere vertaling te krijgen in een Toepassingsprofiel. Dat profiel moet zijn toegesneden op de informatiebehoefte van zowel de organisatie zelf als van de samenleving.

De Richtlijn maakt onderdeel uit van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en is inhoudelijk afgestemd met de richtlijn Webmetadata van overheid.nl.

Voor wie

De Richtlijn is primair bedoeld voor functionarissen die zijn belast met de invoering en het gebruik van een organisatiespecifiek Toepassingsprofiel:

- records managers;
- DIV- en I-adviseurs;
- informatiespecialisten/-kundigen;
- archivariissen.

Verder is de Richtlijn relevant als achtergrondinformatie voor functionarissen zoals IT-architecten en -ontwerpers, die zich bezig houden met de inrichting van de informatiehuishouding en/of informatiesystemen.

5. Toepassing van de Richtlijn

De Richtlijn is toepasbaar op alle systemen waarin of waarmee overheidsinformatie wordt beheerd. De meeste metagegevens hoeven niet speciaal voor het informatiebeheer te worden verzameld. Zij kunnen worden ontleend aan reeds bestaande systemen.

Hoe en in hoeverre een overheidsorganisatie de Richtlijn toepast, wordt vastgelegd in een Toepassingsprofiel. Het informatiegebruik, de aard van het proces waarin de informatie een rol speelt en in een enkel geval specifieke wetgeving, bepalen wat een organisatie zal willen/moeten vastleggen en op welk aggregatieniveau dat zal gebeuren.

Elke overheidsorganisatie kan op basis van de Richtlijn een eigen toepassingsprofiel opstellen, waarin zij vastlegt hoe aan de Richtlijn gevolg wordt gegeven. Daarbij zijn er in hoofdlijnen vijf vrijheden geoorloofd:

1. De organisatie bepaalt het aantal toe te passen entiteiten. De Richtlijn kent vijf entiteiten: Actor, Record, Activiteit, Mandaat en Relatie. De entiteit Record is

essentieel. De minimale variant van een Toepassingsprofiel heeft de vorm van een 1-entiteitmodel dat alle vereiste metagegevens koppelt aan de entiteit Record.

2. De organisatie verfijnt de indeling in (sub)elementen door sub- en/of subsubelementen toe te voegen. Zolang de definitie van de onderscheiden elementen en de volgorde op elementniveau niet wordt aangetast, blijft uitwisseling van informatie mogelijk. De volgende verfijningen zijn mogelijk:
 - a. Elementen worden verfijnd door middel van een nadere beschrijving in subelementen; subelementen worden verfijnd door middel van een nadere beschrijving in subsubelementen;
 - b. Elementen worden verfijnd door middel van een nadere beschrijving van de syntax of technische keuzes.
3. De organisatie kiest er voor de (sub)elementen onder een andere noemer in haar systeem toe te passen. In plaats daarvan wordt gekozen voor een op het eigen werkdomein toegesneden naamgeving. In dat geval dient voor ieder eigen element wel te worden beschreven aan welk element van de Richtlijn het kan worden gerelateerd ('mapping'). Zodoende blijft uitwisselbaarheid van informatie mogelijk.
4. De organisatie stuurt op eenduidige semantische invulling van (sub)elementen door:
 - a. De toepassing van gecontroleerde woordenlijsten (waardenlijsten, waarin te gebruiken termen en hun definities zijn vastgelegd). In het kader van uitwisselbaarheid wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van gemeenschappelijk vastgestelde lijsten;
 - b. De waardetoekenning van elementen wordt gestuurd door voor specifieke gegevens specifieke bronnen aan te wijzen. Bijvoorbeeld beschrijft de organisatie uit welk systeem de identificatie van de steller wordt overgenomen (dit kan het personeelssysteem zijn, maar ook het autorisatiesysteem). Dit om consistentie van metagegevens te bevorderen.
5. De organisatie verwijst voor bepaalde metagegevens naar bestaande registratiesystemen en slaat deze metagegevens niet op bij het betreffende record. Echter, een duurzame en betrouwbare koppeling van de metagegevens aan het record is en blijft ook in dit geval een harde voorwaarde. De organisatie dient daarom te voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - de organisatie beschrijft exact en duidelijk hoe de koppeling tussen metagegevens en record te leggen is;
 - de koppeling tussen de systemen waarin zich enerzijds de records en anderzijds de bijbehorende metagegevens bevinden, is 'duurzaam'; ook wanneer systemen worden vervangen of gegevens/records worden gemigreerd naar andere systemen.
 - het geheel van records en metagegevens voldoet aan de eisen van records management en wordt in samenhang beheerd (zie o.a. de Baseline Informatiehuishouding).Opname van metagegevens bij het record zelf heeft niettemin de voorkeur, omdat dan de duurzame en betrouwbare koppeling van metagegevens aan records het best gewaarborgd en het geheel beter te beheren is.

6. Het model van NEN/ISO 23081

De Richtlijn is gebaseerd op de delen 1 en 2 van NEN/ISO 23081. Uitgangspunt van deze internationale standaard is de opvatting dat metagegevens nodig zijn om het bedrijfsproces en de processen voor informatie- en archiefbeheer vast te leggen in en te ondersteunen met duurzaam toegankelijke en betrouwbare informatie.

De standaard biedt een kader voor het aanmaken, beheren en gebruiken van metagegevens over informatie- en archiefmanagement en geeft uitleg over de werkingsprincipes.

De norm beoordeelt de belangrijkste bestaande reeksen metagegevens overeenkomstig de eisen van ISO 15489. Beide standaarden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De norm stelt het niet verplicht om een bepaalde set metagegevens over informatie- en archiefmanagement in te voeren. Men gaat ervan uit dat de keuze voor het gebruik van bepaalde metagegevens voortvloeit uit de eisen en behoeften van de organisatie en/of het proces en/of specifieke juridische eisen.

Bepalend voor de Richtlijn is het model dat in NEN-ISO 23081 deel 1 (2006) en deel 2 (2009) is opgenomen. Dit model omvat vijf entiteiten:

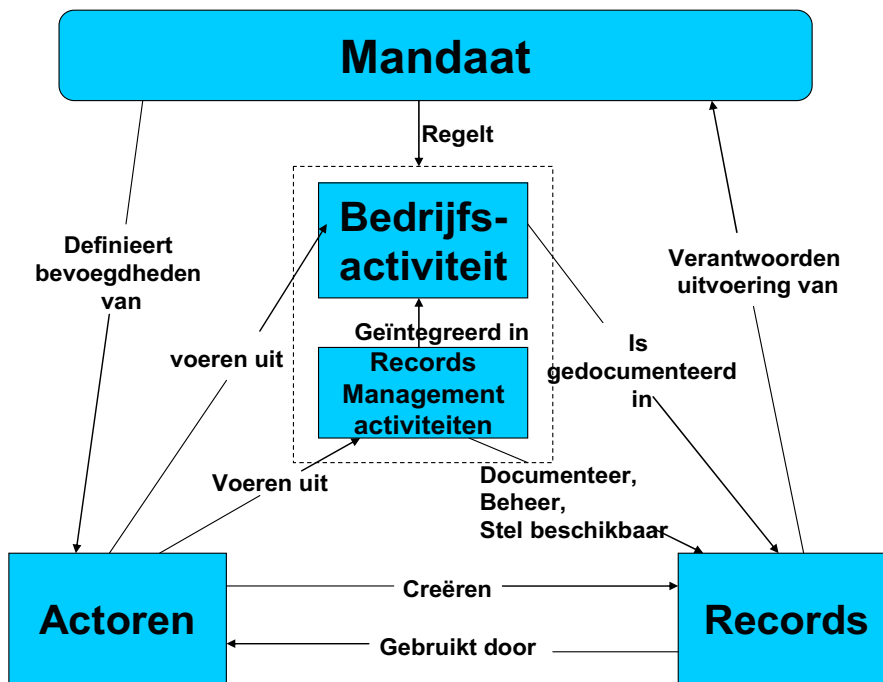
- Actor;
- Mandaat;
- Activiteit / Bedrijfsactiviteit ('business');
- Record (overheidsinformatie);
- Relatie.

De entiteit Record vervult een centrale en onmisbare rol in dit model. Het record is de neerslag van processen en activiteiten. Metagegevens moeten het record zo compleet mogelijk beschrijven. De context waarin het record is ontstaan maakt deel uit van die beschrijving.

Informatie over de actor, het mandaat en de activiteit kan als contextinformatie worden opgenomen in de metagegevens bij de entiteit Record. In dat geval is er sprake van een 1-entiteitmodel. Het is ook mogelijk om gegevens over actor, mandaat en activiteit als aparte entiteiten te beschrijven. De gegevens over de verschillende entiteiten worden dan via de entiteit Relatie gekoppeld aan het juiste record (in IT-termen: normaliseren).

NEN-ISO 23081 beschrijft alle entiteiten in termen van generieke groepen elementen. Ook die zijn leidend geweest bij het opstellen van de Richtlijn. Sommige van die groepen, zoals de technische metagegevens, hebben uitsluitend betrekking op de entiteit Record.

Figuur 1 geeft vereenvoudigd weer hoe de verschillende entiteiten zich met elkaar verhouden.



Figuur 1 Basismodel voor record metagegevens¹

NB: Het samenhangend geheel van metagegevens behorend bij een entiteit (bijv. de beschrijving van een organisatie) of van een samenhangend geheel van entiteitbeschrijvingen (bijv. een actor met bijbehorend mandaat en activiteit en) kan op zichzelf ook worden beschouwd als informatieobject, dat als zodanig beheerd moet worden. Wijzigingen in de metagegevens dienen te worden gedocumenteerd voor bewijsvoering en verantwoording. Het gehele verloop van de wijzigingen dient vastgelegd en beheerd te worden.

¹ Afkomstig uit SPIRT project: Sue McKemmish, Glenda Acland and Barbara Reed, *Towards a Framework for Standardising Recordkeeping Metagegevens: The Australian Recordkeeping Metagegevens Schema*, <http://www.sims.monash.edu.au/research/rcrg/publications/framework.html> Ook in NEN-ISO 23081-1:2006 Metagegevens voor records - Principes (paragraaf 9.1).