



Metadata: op zoek naar samenhang, synergie en duurzaamheid

Donderdag 14 september 2006
12:00 – 17:15 uur
Parkhotel Den Haag

Metadata

Titel: Metadata: op zoek naar samenhang, synergie en duurzaamheid

Auteur: Hans Overbeek

Creator en Publisher: Advies Overheid.nl

Datum creatie: 28 september 2006

Vindplaats van dit document en meer informatie: <http://www.advies.overheid.nl/5581/>



**25 organisaties
zoeken samenhang
door samenwerking**

Op 14 september 2006 kwamen in het Park Hotel in Den Haag 33 vertegenwoordigers, afkomstig uit zo'n 25 overheidsorganisaties, bij elkaar om van gedachten te wisselen over de kansen en uitdagingen op het gebied van informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties. Doel van de bijeenkomst is:

“

Een open verkenning van het 'metadata landschap' en de wenselijkheid van enige afstemming of samenwerking tussen de verschillende initiatieven waardoor samenhang tussen verschillende collecties vergroot wordt, kosten van metadata beheer geminimaliseerd worden en duurzaam bestendige standaarden ontwikkeld kunnen worden

”

Dit is een verslag van die bijeenkomst. Geen chronologische, gedetailleerde notulen, maar een poging tot een samenhangend(!) verhaal over de wil tot samenwerking die we die middag gevoeld hebben.

Samenvatting

In de presentaties zagen we dat de veranderende overheid steeds vaker de vraag van burger en bedrijf centraal stelt en niet meer alleen langs de organisatielijnen van die overheid naar buiten treedt. Dit dwingt ons tot het maken van afspraken over het aanbod van overheidsinformatie die de bestaande organisaties en gremia overstijgen. De toename van het aantal loketten leidt bijvoorbeeld tot een groeiende behoefte aan samenhang tussen verschillende informatiebronnen. Afspraken over het gebruik van metadata helpen deze loketten om de gewenste informatie uit een bepaalde bron te filteren en in verband te brengen met informatie uit andere bronnen. De Dublin Core standaard biedt beproefde methoden om een combinatie te maken van meer uniforme generieke standaarden met meer pluriforme toegepaste standaarden.

Tijdens de discussies is gebleken dat de metadata standaarden, die elk voor hun eigen toepassing zijn ontwikkeld, veel gemeenschappelijk hebben, en dat er een groot aantal bindende elementen bestaat. Dit omzetten in goede afspraken is nog niet eenvoudig. Hiervoor is het noodzakelijk om een community te vormen die zorgt voor communicatie en bundeling van inzichten.

Er is consensus over de noodzaak om van onderaf te werken aan standaardoverstijgende afspraken die recht doen aan de diversiteit van de standaarden. Een community lijkt daarvoor uitermate geschikt. Men ziet ook graag dat dit geborgd wordt in een nationale beheerorganisatie. Vooralsnog zal hier in het beleid echter niet snel op gestuurd worden. We zullen dus 'bottom-up' enthousiast aan het werk moeten en aldus draagvlak creëren bij de beleidsbepalers.

De directie IIOS van het ministerie van BZK is onder de indruk van de energie en betrokkenheid die hier getoond werd en bezint zich op de rol die zij in deze voor zichzelf ziet. Bureau Forum Standaardisatie van het GBO heeft initiatief getoond om in samenwerking met Advies Overheid.nl katalysator te zijn voor communityvorming. Daarbij staat voorop dat bijdragen uit de gehele community moeten komen en resultaten niet enkel door de initiatiefnemers tot stand kunnen komen.

**Wordt vervolgd:
een overheid-
brede metadata-
community**

Samenwerken aan samenhang.

Stand van zaken 2006

De Nederlandse overheid bestaat uit 1200 tot 1600 min of meer autonoom opererende organisaties. Een burger maak nu nog te vaak mee dat hij voor antwoord op een vraag langs meerdere loketten moet voor een oplossing. Om dat probleem op te lossen schieten voor tal van doelgroepen nieuwe loketten als paddestoelen uit de grond. Is dat een probleem? Weet de burger dan nog waar hij moet zijn? Jawel, net zoals hij weet in welke winkel hij welk artikel kan krijgen.

Volgens dat model ontstaan ook de loketten. Het zijn web-sites die door een bepaalde organisatie of door een samenwerkingsverband van organisaties in het leven worden geroepen met als doel om informatie uit tal van afdelingen van verschillende organisaties overzichtelijk bij elkaar te brengen. Vaak zelfs zonder dat aan de bezoeker van het loket zich bewust is van het feit dat die informatie uit verschillende organisaties afkomstig is. Informatie uit verschillende bronnen kan verrijkt worden doordat een redactie ze bewerkt en beter afstemt op de doelgroep, of combineert met informatie uit andere bronnen.

Voorbeelden van loketten

In het WMO-loket wordt informatie van zorginstellingen, sociale dienst, subsidieverlenende instellingen en de belastingdienst overzichtelijk en transparant gemaakt voor de burger met een zorg-vraag.

Op onderwijsbijverdieneen.overheid.nl wordt informatie aangeboden van o.a. de belastingdienst, de IB-groep en de sociale dienst ten behoeve van de bijverdienende student.

Het subsidieportaal van het ministerie van Economische Zaken is zelf geen web-site, maar verzamelt informatie van alle subsidieverlenende instanties en stelt deze beschikbaar aan alle organisaties die subsidieinformatie op hun website willen aanbieden. Zo kan het ministerie van Landbouw op het LNV-loket boeren niet alleen informeren over landbouwsubsidies van hun eigen ministerie, maar tegelijkertijd ook wijzen op subsidie voor innovaties van hun bedrijf die door het ministerie van Economische zaken worden verstrekt.

Deze voorbeelden laten zien dat toename van dergelijke loketten ons dwingt tot het maken van afspraken over metadata, waardoor het mogelijk wordt om met weinig inspanning te definiëren welke selectie uit het aanbod van verschillende partijen gemaakt moet worden.

Er is behoefte aan een degelijke infrastructuur, onzichtbaar en onopgemerkt door de gebruiker, die elke bestaande of nieuwe organisatie in staat stelt om zijn informatie op aan te leveren en informatie die bij anderen beschikbaar komt van af te nemen.

Deze infrastructuur kan worden verdeeld in drie lagen:

1. Organisatie
2. Techniek
3. Semantiek

1. Organisatie

Veel overheidsorganisaties zijn betrokken bij samenwerkingsverbanden waarin afspraken gemaakt worden over uitwisseling van informatie. Deze samenwerkingsverbanden komen tot stand op basis van overeenkomsten in een bepaald domein. Dat kan zijn: taakstelling(Archief, Cultuurhistorie, Web-publicatie), organisatie (VNG, IPO, waterschapshuis) of gezamenlijk belang bij uitwisseling (Manifestgroep, Interlab).

In die samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt, in de vorm van standaarden, over onderlinge uitwisseling van vooraf bekende informatietypen. Dit leidt tot een grote pluriformiteit aan oplossingen die uitstekend geoptimaliseerd zijn voor het eigen domein. Maar ook tot een verkokering die uitwisseling van informatie met andere domeinen in de weg kan staan als dat plotseling nuttig blijkt te zijn. Als bij het uitwerken van de verschillende standaarden wordt gezorgd voor afstemming van vergelijkbare onderdelen, dan kan dat die onvoorziene uitwisseling eenvoudiger maken. Die afstemming dient bij voorkeur niet dwingend, voorschrijvend georganiseerd te zijn, maar juist een participerend, waarin op basis van vrijwillige bijdragen gekomen wordt tot een zo licht mogelijk stelsel van gedeelde componenten.

e-Government Interoperability Framework (e-GIF)

In het buitenland zien we vaak dat er expliciet een e-Government interoperability framework is gedefinieerd waarin verschillende metadata initiatieven in groter verband kunnen worden geplaatst, zonder dat 1 op 1 afstemming noodzakelijk is. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in Canada, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nieuw Zeeland.

Voorbeeld

Denemarken kent de OIO - Offentlig Information Online (overheidsinformatie online). Een community-sie die informatie, kennis en tools ten behoeve van IT en communicatie in de publieke sector publiceert. De OIO houdt een register bij van alle standaarden en XML-schema's.

Randvoorwaarden waaronder een 'overkoepelende' standaard kan ontstaan:

Een pluriform probleem kent geen uniforme oplossing.

Op de vloer beginnen

Wie neemt het voortouw?

Goede nazorg

1. Een algemene standaard moet recht doen aan de pluriformiteit van de bestaande standaarden. Die verscheidenheid is niet voor niets ontstaan en de standaard moet zo open zijn dat recht gedaan wordt aan de bestaande diversiteit.
2. De standaard moet bottom-up ontstaan. De standaard moet ontstaan vanuit de behoefte van de organisaties die hem willen gebruiken en kan niet ontstaan door centrale ontwikkeling gevolgd door wetgeving.
3. Er is behoefte aan een katalysator die initiatieven neemt om partijen bij elkaar te brengen en die inspirerend optreedt en het ontwikkelproces in gang houdt.
4. Elke standaard heeft beheer en onderhoud nodig. Lijsten met mogelijke waarden moeten worden bijgewerkt op basis van de veranderende realiteit. Het moet duidelijk zijn wie de standaard onder zijn hoede heeft en gebruikers moeten vertrouwen hebben dat de standaard fit gehouden wordt.

2. Techniek

Aan de architectuur van de technische laag wordt in de NORA aandacht besteed. Hierin worden onder andere technische standaarden voor het uitwisselen van berichten en documenten beschreven. Tijdens het symposium is aan techniek weinig aandacht besteed. Het idee leeft dat techniek vaak niet het grootste probleem is en door specialisten oplosbaar is. De grootste uitdaging van dit moment zit in de laag boven de techniek:

3. Semantiek

Toen enkele jaren geleden gestart werd met het stroomlijnen van alle overheidsdatabanken met gestructureerde data, stond men voor een vergelijkbaar probleem als nu voor ongestructureerde data: Vele collecties, maar niet interoperabel. Er werd gekeken: waar gaat de overheid altijd over?

De overheid gaat altijd over:

- Grondgebied
- Mensen
- Activiteiten
- Bezittingen

Dit bepaalde de eerste basisregistraties. Dat zijn de bindende elementen tussen de verschillende gestructureerde data-bronnen.

Eerste Basisregistraties:

- Topografie
- Adressen
- Personen
- Bedrijven
- Percelen
- Gebouwen

Tussen de verschillende collecties ongestructureerde informatie bestaat hetzelfde gebrek aan uitwisselbaarheid, waardoor samenhang tussen informatiebronnen slechts tegen zeer hoge inspanning is aan te brengen. Afspraken over bindende elementen tussen verschillende metadata-disciplines kan de samenhang vergroten.

De vraag werd gesteld:

Op welke onderdelen is samenwerking nuttig?

“

Over welke **bindende elementen** tussen verschillende metadatadisciplines is het zinvol om **afspraken** te maken om te komen tot een betere **samenhang** (interoperabiliteit) van informatie?

”

Dit leverde meer antwoorden op dan er mensen in de zaal waren en daarna nog meer vragen, hetgeen enigszins te verwachten was. Gelukkig bestaan er technieken om dit proces met post-its en stemstickertjes in goede banen te leiden en tot een verrassend coherent beeld te komen.¹

Hoofdcategorie	Sub-categorie	Totaal
1. Semantiek	1. Ordening	66
	2. Attributen	60
	3. Afstemming	21
	4. Publicatie van de standaard	6
	5. Syntax	5
	6. Methodes	1
		159
2. Organisatie	1. Regie	38
	2. Beheer	31
	3. Beleid	19
		88
3. Techniek	Techniek	5
		5
4. Overig	Overig	8
		8
Eindtotaal		260

Tabel: Hoogst scorend (aantal geeltjes plus stemmen) zijn de verschillende vormen om ordening in attributen aan te brengen (Ontologie 46 keer, Waardelijsten 12 keer) en specifieke attributen (Life event en onderwerp 13 keer, lokatie 9 keer). Daarna scoort regie, beheer en beleid.

¹ Zie bijlage voor alle opgeschreven teksten en aantal stemmen.

Gesteld dat we deze middag mogelijkheden tot samenwerking signaleren, dan zal dat georganiseerd moeten worden. Waar moeten we daarbij dan op letten? De stelling waarmee we een eerste stap op weg naar een antwoord wilden zetten luidde:

Hoe organiseren we die samenwerking?

“

De overheid moet een nationale architect benoemen die verantwoordelijk is voor de overheidsmetadatastandaard.

”

De meeste aanwezigen zijn het er over eens dat ‘door specialisten op de vloer’ de toegevoegde waarde van samenwerking breed erkend wordt, maar dat het vaak moeilijk is om hiervoor bestuurlijk draagvlak te krijgen is. Metadata is voor veel bestuurders een abstracte, technische term. Voor zover het begrepen wordt, wordt het geassocieerd met ICT en ook als een ICT-probleem gezien. De neiging bestaat om inspanning primair te richten op koppelingen waar men op dit moment behoefte aan heeft en men is terughoudend om de schaarse middelen te besteden aan een generieke standaard die het koppelen van toekomstige omgevingen zou kunnen vergemakkelijken.

Metadata vertalen van techniek naar toepassing

Men voelt behoefte aan een breder bestuurlijk draagvlak, liefst geborgd door centrale overheid, centraal beleid en bestuurlijke verankering. Om dat voor elkaar te krijgen kan meer gedaan worden aan ‘marketing’ van het onderwerp, zoals het schrijven van *business cases* en *elevator pitches*. Dit kan helpen het belang van het gebruik van *metadata* uit te leggen aan leken. Zo hebben de webrichtlijnen pas echt een grote vlucht genomen na een succesvolle blinden- en slechtzienden-lobby in de Tweede Kamer, ook al dienen de webrichtlijnen een veel breder doel dan alleen toegankelijkheid. Zo kunnen we pas commitment van het bestuur verwachten als er ‘op de vloer’ ook iets gebeurt. De Ravi heeft met de ontwikkeling van de Nederlandse metadatastandaard voor geografie laten zien dat het mogelijk is om, ondersteund door een internationale standaard, ook zonder centraal beleid te komen tot een degelijke implementatie. En de Dublin Core standaard is geheel op eigen kracht van de *community* uitgegroeid tot een wereldstandaard. Ook naar de Belgen wordt verwezen als goed voorbeeld van ‘minder polderen en meer doen’.

Niet wachten op beleid. Eerst toegevoegde waarde tonen in praktijk.

Het begrip *community* valt vanmiddag verschillende malen. De deelnemers tonen draagvlak voor een samenwerkingsverband dat gericht is op het zichtbaar maken van gezamenlijk belang en het afstemmen van ontwikkelingen. Als voornaamste toegevoegde waarde van de *community* zien we een laagdrempelige organisatievorm die onderlinge communicatie bevordert en zorgt dat opgedane ervaringen en inzichten worden geborgd. Er moet dus een plaats zijn waar een vorm van ledenadministratie plaatsvindt en waar verslag gedaan kan worden van ontwikkelingen en afspraken.

Het vervolg:

Bureau Forum Standaardisatie en Advies Overheid.nl nemen initiatief tot communityvorming.

Al tijdens de middag werd duidelijk dat veel van de aanwezigen onmiddellijk tot actie wenste over te gaan. De directie IOS van het ministerie van BZK is onder de indruk van de energie en betrokkenheid die hier getoond werd en bezint zich op de rol die zij in deze voor zichzelf ziet. Yola Park bood de diensten van het Bureau Forum Standaardisatie van GBO.Overheid aan om als katalysator voor deze initiatieven op te treden. In nauwe samenwerking met Advies Overheid.nl zal hieraan vorm worden gegeven. In eerste instantie zullen we een web-site openen waar geïnteresseerden zich kunnen aanmelden voor actieve deelname in de *community* en waar informatie uitgewisseld kan worden. Als we het enthousiasme van deze middag weten vast te houden is een belangrijke stap gezet op weg naar verbetering van de samenhang van de Nederlandse overheidsinformatie.

Meer informatie

Presentaties van het minisymposium vindt u op de website van Advies Overheid.nl: <http://www.advies.overheid.nl/5581/>

Contact:	advies@overheid.nl hans.overbeek@overheid.nl yola.park@overheid.nl
-----------------	--

