



FS-20161214.03B

Forum Standaardisatie

Rapport van bevindingen - Evaluatie OWMS

Datum 29 november 2016

## Colofon

Projectnaam	Evaluatie OWMS
Versienummer	1.0
Locatie	Den Haag
Organisatie	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag <a href="mailto:forumstandaardisatie@logius.nl">forumstandaardisatie@logius.nl</a>
Auteur	Joop Rasser

## Inhoud

<b>Colofon .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhoud .....</b>	<b>3</b>
<b>Forumadvies &amp; Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Doelstelling Rapport van bevindingen .....</b>	<b>6</b>
1.1 <i>Achtergrond.....</i>	6
1.2 <i>Aanleiding evaluatie OWMS.....</i>	6
1.3 <i>Doelstelling evaluatie en het rapport.....</i>	6
1.4 <i>Aanpak .....</i>	7
1.5 <i>Leeswijzer .....</i>	8
<b>2 Toelichting op OWMS.....</b>	<b>9</b>
2.1 <i>Algemene toelichting van OWMS .....</i>	9
2.2 <i>Relatie met andere standaarden .....</i>	9
2.3 <i>Adoptieadvies in 2011.....</i>	9
2.4 <i>Ontwikkelingen sinds 2011 .....</i>	10
<b>3 Toepassings- en werkingsgebied .....</b>	<b>11</b>
3.1 <i>Functioneel toepassingsgebied .....</i>	11
3.2 <i>Organisatorisch werkingsgebied .....</i>	12
<b>4 Toetsing standaard aan criteria .....</b>	<b>13</b>
4.1 <i>Toegevoegde waarde .....</i>	13
4.2 <i>Open standaardisatieproces .....</i>	14
4.3 <i>Draagvlak.....</i>	15
4.4 <i>Opname bevordert adoptie .....</i>	16
4.5 <i>Adoptieactiviteiten .....</i>	17

## Forumadvies & Managementsamenvatting

### *Waar gaat het inhoudelijk over?*

De overheid maakt in toenemende mate gebruik van het internet om resultaten van haar beleid en bedrijfsvoering te publiceren richting burgers, bedrijven en overheidsorganisaties. Vanuit deze gebruikers is de behoefte om deze publicaties op eenvoudige wijze vindbaar te maken. Dit gebeurt veelal op basis van metadatering en zoekmachine technologie. Door te kiezen voor een open standaard, in dit geval OWMS wordt interoperabiliteit gegarandeerd en worden kostbare conversiekosten (van de ene naar de andere standaard) voorkomen. Informatie die volgens OWMS van metadata is voorzien, is goed vindbaar voor zoekmachines en kan met gemak in samenhang met andere informatie worden gepresenteerd, maar er zijn meer oplossingen.

*Voorbeeld: Stel ik ben een ZBO, een deel van mijn publicaties wil/moet ik delen met de burger en ik bevind me in een pakketselectietraject voor een CMS. Kies ik dan voor OWMS (verplicht op basis van 'pas toe of leg uit'), voor schema.org omdat deze functioneel meer te bieden heeft of probeer ik het met zoekmachine technologie op te lossen. Ongeacht de keuze die ik maak zal ik geconfronteerd worden met conversiekosten indien ik:*

- *nu moet communiceren met een andere standaard omdat OWMS niet breed wordt toegepast, of*
- *later alsnog moet overstappen op een andere technologie of standaard omdat deze OWMS overstijgt.*

### *Hoe is het proces verlopen?*

Tijdens de evaluatie zijn bronnen geraadpleegd die:

1. ten grondslag hebben gelegen aan het op de 'pas toe/leg uit' lijst plaatsen van deze open standaard OWMS;
2. het functionele toepassingsgebied zoals geschetst ondersteunen;
3. een andere standaard of oplossing hebben gekozen om toch tot dezelfde functionele toepassing te komen.

Daarnaast is een aantal gebruikers en specialisten geïnterviewd om de standaard te kunnen evalueren aangaande vindbaarheid, duidelijkheid, bruikbaarheid en toepasbaarheid.

De uitkomsten van deze activiteiten zijn geprojecteerd tegen de gangbare toetsingscriteria van het Forum voor open standaarden zijnde:

1. Toegevoegde waarde
2. Open standaardisatieproces
3. Draagvlak
4. Opname bevordert adoptie

### *Advies aan het Forum*

Het veld rond metadatering van publicaties om informatie/documenten op eenduidige wijze te ontsluiten is in beweging. Technologische veranderingen op het gebied van zoekmachine technologie en de introductie van functioneel rijkere en meer dynamische standaarden zoals schema.org heeft het gebruik van de standaard ondermijnd. Er zijn inmiddels op verschillende niveaus en domeinen verschillende alternatieve standaarden in gebruik. Het verplicht stellen van de standaard via 'pas toe of leg uit' heeft onvoldoende gewerkt. Aan de ene kant geldt voor nieuwe gebruikers dat zij door deze vele standaarden het bos niet meer zien. Aan

de andere kant heeft metadatering van internetinformatie minder toegevoegde waarde doordat zoekmachines bij de ranking steeds minder waarde hecht aan metadata. Hierdoor heeft OWMS aan belang ingeboet. Als gevolg hiervan zou het logischer zijn om OWMS te plaatsen op de "aanbevolen" lijst. Betere duiding dan nu - van de toepasbaarheid van OWMS - is dan wel noodzakelijk.

#### *Vervolg*

Op basis van deze evaluatie worden de volgende activiteiten geadviseerd:

1. Geef KOOP als beheerder de kans om aan te tonen wat de noodzaak is om de standaard op de verplichte lijst te laten staan en dit met onderbouwing van relevante communities.
2. Laat door KOOP een heldere en SMART-business case<sup>1</sup> rond OWMS binnen het wetgevingsdomein opstellen waardoor duidelijk is wat de meerwaarde van de standaard is binnen dit domein en waarmee kan worden gemonitord of de deze meerwaarde realiseert;
3. Geeft KOOP voor de punten 1. en 2. tot 1 april 2017 de tijd, zodat in de Forumvergadering van 19 april 2017 hierover nader kan worden besloten.
4. Mocht hier onvoldoende resultaat uit komen start dan de procedure voor de plaatsing van de standaard OWMS op de lijst "aanbevolen" en dan met name voor gebruik binnen het wetgevingsdomein. Dit in plaats van voor alle overheidsinformatie die op internet wordt gepubliceerd. Immers OWMS voldoet niet zonder meer aan de criteria voor plaatsing op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst. Er zijn met name vraagtekens bij de criteria 'toegevoegde waarde', 'draagvlak' en 'opname bevordert adoptie'.
5. Indien er sprake is van wijziging van lijst, start dan de vervolgstap om een openbare consultatie te organiseren waarbij minimaal de organisaties die betrokken zijn bij overheidspublicaties te benaderen, maar ook organisaties die meer in de uitvoering zitten, zoals CBS, Kadaster, Kennisnet, Waternet
6. Onderzoek als Forum Standaardisatie hoe om te gaan met standaarden in relatie tot overheidspublicaties op het web. Welke standaarden en technologische ontwikkelingen spelen hierin een rol en hoe verhoudt OWMS zich ten opzichte van deze zaken?

---

<sup>1</sup> Lees: inzicht waaruit blijkt dat de standaard grote meerwaarde heeft opgeleverd afgelopen periode en dat er nog steeds behoefte is aan de standaard OWMS.

# 1 Doelstelling Rapport van bevindingen

## 1.1 Achtergrond

Interoperabiliteit en het voorkomen van vendor lock-in is een van de doelstellingen van de Nederlandse Overheid. Een belangrijk instrument daarbij is het stimuleren van het gebruik van open standaarden. Dit beleid wordt herbevestigd in het actieplan "Open overheid"<sup>2</sup>, de digitale agenda 2011-2015<sup>3</sup>, de digitale agenda 2017<sup>4</sup> en de kabinetsreactie op het rapport Elias<sup>5</sup>. Deze plannen onderstrepen de noodzaak van het zoveel mogelijk toepassen van open standaarden bij het ontwerpen van informatiesystemen.

Een van de maatregelen om de adoptie van standaarden te bevorderen is het beheren van een lijst met open standaarden, die vallen onder het principe 'pas toe of leg uit' of 'aanbevolen'. Met regelmaat worden de standaarden die op de lijst staan geëvalueerd om meer inzicht te krijgen in de stand van zaken omtrent een standaard.

## 1.2 Aanleiding evaluatie OWMS

In het 'Werkplan 2016' is opgenomen dat het Forum dit jaar een aantal standaarden evalueert die langer dan vier jaar op de lijst staan en na plaatsing niet meer zijn getoetst of geëvalueerd. OWMS is een van de drie standaarden die dit jaar worden geëvalueerd. De standaard is sinds plaatsing op de lijst in 2011 niet meer getoetst of geëvalueerd.

Het toepassingsgebied van OWMS is erg breed. Dit heeft gevolgen voor de duidelijkheid wanneer overheden OWMS wel of niet moeten toepassen. Daarnaast was het advies bij opname om *'er voor te zorgen dat de waardelijsten ook onderdeel worden van de standaard en de nieuwe versie van de standaard opnieuw aan te melden bij het Forum'*. Het vormgeven van de waardelijsten heeft tot op heden in beperkte mate plaatsgevonden binnen het werkdomein van de organisatie KOOP, beheerder van deze standaard. Het aanmelden van een nieuwe versie heeft nog niet plaatsgevonden.

## 1.3 Doelstelling evaluatie en het rapport

Het doel van de evaluatie is om de relevantie, de toepasbaarheid en de kwaliteit van de informatie per standaard die op de lijst staat te waarborgen en inzicht te krijgen in de huidige en toekomstige ontwikkelingen van zowel de standaard zelf als het gebruik van de standaard. Dit rapport betreft een evaluatie van de status van OWMS vijf jaar na opname op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst. Het is geen expertadvies.

Dit rapport heeft tot doel om eventueel bestaande onduidelijkheden met betrekking tot het functionele toepassingsgebied, het organisatorische werkingsgebied, het gebruik van de standaard en adoptieactiviteiten weg te nemen. Daarnaast doet het rapport uitspraken over de huidige relevantie en toepasbaarheid van de standaard. Waar nodig wordt een

---

<sup>2</sup> *Open overheid in actie, actieplan 2016-2017*

<sup>3</sup> *Digitale agenda 2011-2015*

<sup>4</sup> *Digitale agenda 2017*

<sup>5</sup> *Kabinetsreactie rapport Elias*

advies gegeven over de herformulering van het toepassingsgebied of informatie op de lijst en worden er (aanvullende) adoptieadviezen gegeven.

#### 1.4

##### Aanpak

Dit rapport is tot stand gekomen door bronnenonderzoek<sup>6</sup> en interviews met organisaties die OWMS toepassen. Hierbij is het volgende geïnventariseerd:

Onderwerp	Vragen
Functioneel toepassingsgebied	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is deze duidelijk en zo concreet mogelijk geformuleerd?</li> </ul>
Belang	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat is de toegevoegde waarde van de standaard in de praktijk?</li> <li>Welk probleem lost de standaard op?</li> </ul>
Toetsingscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoet de standaard nog aan de toetsingscriteria?</li> </ul>
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoe staat het met het gebruik van de standaard?</li> <li>Waar wordt de standaard binnen de overheid met name toegepast?</li> <li>Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot gebruik?</li> </ul>
Openstaande adoptieadviezen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn de bij opname geadviseerde adoptieadviezen opgevolgd?</li> <li>Zijn er nieuwe adoptieadviezen te geven?</li> </ul>
Lopende ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de standaard en het interoperabiliteitsprobleem dat het oplost?</li> <li>Is dit belang voor ogen?</li> </ul>

Op basis van expertise en bronnenonderzoek is een eerste conceptadvies opgesteld. In de interviews zijn de bevindingen getoetst en aangevuld en is gevraagd naar het gebruik van de standaard. Vervolgens is de aangepaste conceptversie ter review gestuurd aan de geïnterviewde personen en de accountmanagers van de standaard van het Bureau Forum Standaardisatie. Op basis van deze review zijn aanpassingen doorgevoerd.

In het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

Naam	Organisatie	Functie
Hans Klerken	CBR	Architect
Henk Laloli	CBS	Senior informatiespecialist
Peter van Diermen	Deventit	Directeur
Edith Dassler	DocFactory	Informatie adviseur
Henk Duits	Gemeente Den Haag	Plv. Directeur Gemeentearchief
Marcel Reuvers	Geonovum	Expert/manager Geostandaarden
Erwin Folmer	Kadaster	Senior adviseur Landelijke Voorzieningen
Jeroen Hamers	Kennisnet	Senior standaardisatie expert
Hans Overbeek	KOOP	Adviseur metadata
Nelleke Aders	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Specialist thesaurus/informatieontsluiting
Lourens Dinger	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Adviseur digitale archivering

<sup>6</sup> Zie *Documenten die ten grondslag lagen aan de toetsing*

---

Ann Loogman

Waternet

Informatie architect

---

## **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op hoofdlijnen op OWMS zoals dat in 2011 is vastgesteld. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van het huidige functioneel toepassingsgebied weer en beschrijft daarbij de geconstateerde verschillen ten opzichte van 2011. Hoofdstuk 4 geeft de gevolgen van deze bevindingen voor de toetsing tegen de criteria (toegevoegde waarde, open standaardisatie, draagvlak en opname bevordert adoptie) weer.



## 2 Toelichting op OWMS

### 2.1 Algemene toelichting van OWMS

De Overheid.nl Web Metadata Standaard (OWMS) is de metadatastandaard voor informatie van de Nederlandse overheid op internet. De standaard is gebaseerd op de internationale metadatastandaard van het Dublin Core Metadata Initiative (DCMI). Doel van OWMS is het op een duurzame en gestructureerde manier beschrijven van overheidsinformatie. Informatie die volgens OWMS van metadata is voorzien, is beter vindbaar voor zoekmachines en kan met meer gemak in samenhang met andere informatie worden gepresenteerd. Hiervoor zijn zogenaamde waardelijsten opgesteld.

OWMS bestaat uit afspraken over semantiek en syntax van publicaties op het internet:

- **eigenschappen** die overheidsinformatie beschrijven
- **lijsten van waarden** die deze eigenschappen kunnen hebben
- **syntax van waarden** die deze eigenschappen kunnen hebben

Bijvoorbeeld:

*Veel overheidsorganisaties slaan hun ongestructureerde informatie (documenten, publicaties, etc) op in een DMS (Document Management System). Om te kunnen vaststellen wat er in deze ongestructureerde data zit wordt er metadata vastgelegd (titel, auteur, thema, organisatie, etc.). Indien het zinvol is om deze ongestructureerde data te publiceren wordt deze door middel van een CMS (Content Management Systeem) op bijvoorbeeld internet geplaatst. OWMS (Overheid Web Meta Standaard) is de standaard die bepaalt welke metadata in dit geval relevant is om vast te leggen. De waardelijsten bevatten eenduidig te gebruiken waarden zodat iedere overheidsorganisatie dezelfde waarden en schrijfwijze gebruikt. Daar waar deze waardelijsten voor het veld organisatie onbetwist zijn als het gaat om gemeenten, waterschappen, etc., zijn deze waardelijsten dat niet voor domein overstijgende zaken, zoals thema, onderwerp etc.*

Op basis van kennis en ervaring vanuit eerdere projecten is gebleken dat de structuur en de volledigheid van deze waardelijsten grotendeels de toepasbaarheid van deze standaard bepalen.

### 2.2 Relatie met andere standaarden

SKOS en RDF zijn net als OWMS gebaseerd op de principes van het Dublin Core Metadata Initiative (DCMI). OWMS, RDF en SKOS kunnen worden gezien als verschillende lagen in de bouw van een semantische metadatastructuur. OWMS beschrijft een 'woordenboek' van eigenschappen en bijbehorende waarden voor overheidsinformatie en gebruikt daarbij SKOS en RDF. RDF kan eenvoudige relaties van het type 'onderwerp - werkwoord - lijdend voorwerp' tussen deze eigenschappen beschrijven. SKOS bouwt met behulp van RDF een kennissysteem door concepten te definiëren en betekenis te geven.

### 2.3 Adoptieadvies in 2011

Bij de opname heeft het Forum en College Standaardisatie de beheerder opgeroepen om een viertal aanvullende acties uit te voeren, namelijk:

- een lijst met leveranciers op te stellen die de standaard ondersteunen;
- een community met gebruikers vorm te geven die op termijn ook bij kunnen dragen aan de financiering van het beheer;
- binnen een jaar na opname ervoor te zorgen dat de waardelijsten ook onderdeel worden van de standaard en de nieuwe versie van de standaard opnieuw aan te melden bij het Forum;
- het initiatief Schema.org en de relatie met OWMS in de gaten te houden. Het Forum te informeren als er hieromtrent relevante ontwikkelingen zijn.

## 2.4 Ontwikkelingen sinds 2011

Belangrijk is te constateren dat er diverse ontwikkelingen gaande zijn binnen het toepassings- en werkingsgebied van OWMS die het uitbrengen en aanmelden van een nieuwe versie rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- het initiatief schema.org; Schema.org is een community dat als doel heeft schema's voor gestructureerde data te promoten op het internet, op webpagina's, in e-mailberichten, en daarbuiten. Hiermee overlapt schema.org het functionele toepassingsgebied (zie volgende paragraaf) van OWMS. Sinds het aanmelden van OWMS zijn er diverse nieuwe releases van schema.org geweest die een impact kunnen hebben op de huidige versie van OWMS.
- URI<sup>7</sup>-strategie van de Nederlandse overheid; Een URI beschrijft het adres van de vindplaats van de ongestructureerde data en is een van de metadataelementen van OWMS. Structurele aanpassingen van de URI-strategie leiden tot aanpassingen van OWMS. Bij veel overheidsorganisaties die Linked Data inzetten om metadata uit te wisselen bestaat behoefte aan richtlijnen voor het opstellen van URIs. Inmiddels is er een concept versie van deze URI strategie voor de overheid opgesteld.

---

<sup>7</sup> Een uniform resource identifier (**URI**), is een internet-protocolelement, gebaseerd op eerdere voorstellen van Tim Berners-Lee. Uniform Resource Identifier is een gestandaardiseerde manier om bronnen van informatie (webpages, tekst, afbeeldingen, etc.) op het Internet te identificeren. Een URI identificeert een bron van informatie ("resource") aan de hand van een hiërarchische beschrijving (reeks tekens) die meestal een locatie op een netwerk representeert.

### 3 Toepassings- en werkingsgebied

Dit hoofdstuk beschrijft specifiek hoe het functioneel toepassingsgebied en het organisatorisch werkingsgebied van OWMS zich heeft ontwikkeld sinds 2011.

Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij de verplichte ('pas toe of leg uit') open standaarden hanteren bij aanbestedingstrajecten. Afhankelijk van de aan te schaffen functionaliteit wordt bepaald welke standaarden op de lijst hiervoor ingezet dienen te worden. Om dit te kunnen doen heeft de expertgroep in 2011 gekeken in welke gevallen de standaard functioneel gezien gebruikt zou moeten worden (functioneel toepassingsgebied), en door welke organisaties deze gebruikt zou moeten worden (organisatorisch werkingsgebied).

#### 3.1 Functioneel toepassingsgebied

Het functioneel toepassingsgebied voor OWMS is in 2011 als volgt geformuleerd:

Metadateren van publieke overheidsinformatie op internet.
-----------------------------------------------------------

De huidige standaard OWMS 4.0 is sinds 2011 niet meer gewijzigd.

##### Analyse van het functioneel toepassingsgebied

Metadateren, het toevoegen van informatie aan publicaties, vereist een extra inspanning van de eigenaar van de publicatie en moet als 'gewoonte' in zijn manier van werken worden geïncorporeerd. Hoe meer metadata moet worden toegevoegd des te arbeidsintensiever en kostbaarder het proces wordt. Het metadateren van publicaties is een activiteit die tijd kost van de organisatie in het belang van toekomstig gebruik en toekomstige afnemers. Immers elke publicatie zal door de gebruiker van de standaard moeten worden voorzien van de in de standaard afgesproken metadata. Goed metadateren hoort bij de basishygiëne van het goed ontsluiten van documenten en informatie via het internet. Voor de open en transparante overheid is dat belangrijk. De standaard moet ervoor zorgen en borgen dat het resultaat van dit proces duurzaam is; Het doel is 'first time right' waardoor de kosten die aan de voorkant van het proces gemaakt worden laag blijven.

Voor OWMS is hierbij sprake van drie soorten gebruikersgroepen, namelijk:

- de 'early adopters'; dit zijn organisaties zoals KOOP, Geonovum en Kadaster die direct na het vaststellen van de standaard deze in gebruik hebben genomen en de toegevoegde waarde van de standaard zien.
- partijen zoals Tweede Kamer, die gebruik van de standaard OWMS overwegen, maar die als gevolg van het moeizame proces van overeenstemming aangaande thematische waardelijsten nog onvoldoende meerwaarde ervaren en
- partijen die nog niet bekend zijn met de standaard.

Tijdens de interviews is met partijen uit alle gebruikersgroepen gesproken over de functionele toepasbaarheid van metadateren in het algemeen en

het gebruik van OWMS in het bijzonder. Op basis hiervan en de analyse van brondocumenten wordt vooralsnog geen wijziging voorgesteld van het functioneel toepassingsgebied. Wel zijn er veranderingen geconstateerd (Zie 4.1) die het gebruik van OWMS in dit functionele toepassingsgebied ondermijnen.

### **3.2 Organisatorisch werkingsgebied**

Het organisatorisch werkingsgebied van OWMS is in 2011 als volgt geformuleerd:

Overheden (Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen) en instellingen uit de (semi-) publieke sector.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tijdens de interviews is gesproken met partijen uit dit organisatorisch werkingsgebied. Op basis van deze interviews en de analyse van brondocumenten wordt vooralsnog geen wijziging voorgesteld. Wel zijn er veranderingen geconstateerd (Zie 4.3) die het gebruik van OWMS in het organisatorisch werkingsgebied ondermijnen.

## 4 Toetsing standaard aan criteria

Dit hoofdstuk beschrijft wat de analyse vanuit hoofdstuk 3 aangevuld met de huidige ontwikkelingen betekent indien daar de huidige toetsingscriteria op worden toegepast.

Tijdens de evaluatie is gekeken of de standaard nog voldoet aan de toetsingscriteria:

1. Toegevoegde waarde
2. Open standaardisatieproces
3. Draagvlak
4. Opname bevordert adoptie

Deze criteria staan beschreven in het document, "*Toetsingprocedure en criteria voor indieners en experts*" dat op de website [www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden](http://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden) staat. Het resultaat van de toetsing tegen versie 2.0 van de criteria staat in dit hoofdstuk per criterium beschreven.

### 4.1 Toegevoegde waarde

De interoperabiliteitswinst en andere voordelen van adoptie van de standaard wegen overheidsbreed en maatschappelijk op tegen de risico's en nadelen.

Binnen geen van de geïnterviewde organisatie is een SMART-business case gevonden. Noch voor OWMS, noch voor metadateren. Voor wat betreft het leveren van toegevoegde waarde ondervindt OWMS concurrentie van:

- *De generieke standaard schema.org*  
Deze standaard overlapt functioneel gezien met OWMS en is voortdurend in beweging om functionele gebruikswensen in te vullen en kan dus ook voor het metadateren van informatie op internet worden gebruikt. Recent is voor schema.org metadata en waardelijsten voor datasets gepubliceerd. Door deze functionele wijzigingen wordt schema.org vollediger en dus bruikbaar voor data- en publicatie-intensieve organisaties zoals CBS, CBR, etc.
- *Domeinspecifieke standaarden zoals geoDCAT<sup>8</sup>, SDMX<sup>9</sup> en TMLO<sup>10</sup>.*  
De standaard geoDCAT gebruikt evenals OWMS Dublin Core en is daarnaast aangevuld met een aantal geo-domein specifieke elementen. Zo bevat geoDCAT aanvullende afspraken over geografisch interessante metadata (bijvoorbeeld geografische locatie) en onderliggende waardelijsten. SDMX en TMLO doen hetzelfde voor respectievelijk statistische gegevens en informatie van de lokale overheid. Deze standaarden zijn echter niet specifiek ontwikkeld voor het metadateren van informatie op het internet.

<sup>8</sup> DCAT is een W3C standaard (<https://www.w3.org/TR/vocab-dcat/>). GeoDCAT is een extensie van DCAT voor metadata van geospatial datasets, dataset series, en services, niet voor andere informatie-objecten zoals (web-)documenten.

<sup>9</sup> Statistical Data and Metadata eXchange, standaardiseert de manier waarop gegevens worden georganiseerd en uitgewisseld en biedt internationale richtlijnen voor de wijze waarop deze gegevens vorm te geven.

<sup>10</sup> Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden, standaardiseert de manier waarop gegevens worden georganiseerd gearchiveerd en uitgewisseld

- *Technologische alternatieven;*  
Zoekmachines zoals Google hanteren hun eigen indicering, ranking en zoekfuncties. Zij maken weinig gebruik van de aangebrachte metadata. Voorheen was metadata veel belangrijker voor de vindbaarheid van informatie via zoekmachines. Doordat de algoritmes van zoekmachines steeds meer naar de inhoud (content) van een publicatie kijken is de toegevoegde waarde van het aanbrengen van metadata voor vindbaarheid via zoekmachines kleiner geworden. Het relativeert daarmee dus de toegevoegde waarde van metadata.

*Bijvoorbeeld: Het Nationaal georegister wordt voornamelijk bezocht vanuit zoekmachines. Een hoge page rank in de meest gebruikte (commerciële) zoekmachines is zodoende veel belangrijker geworden dan het aanbrengen van metadata. Partijen als Kadaster, Geonovum etc overwegen zodoende om anders om te gaan met metadaten.*

#### *Conclusie criteria 'Toegevoegde waarde'*

Tot op heden is de conclusie dat er geen inzage is in nut en noodzaak van OWMS. Tijdens de evaluatie is gebleken dat er binnen de organisaties die werken met een metadateringsstandaard, geen heldere (SMART) business case ten grondslag ligt aan het hanteren van deze standaard. De beoogde interoperabiliteitswinst is daarom een belofte die tot op heden niet meetbaar is gemaakt en inmiddels vanuit technologische mogelijkheden door zoekmachines onder druk is komen te staan. Dit maakt de adoptie van deze standaard moeizaam en het verplichten van deze standaard moeilijk verdedigbaar. De toegevoegde waarde van de standaard OWMS is sterk afgenomen en zal naar onze verwachting nog verder afnemen.

## 4.2 Open standaardisatieproces

De ontwikkeling en het beheer van de standaard zijn op een open, onafhankelijke, toegankelijke, inzichtelijke, zorgvuldige en duurzame wijze ingericht.

De ontwikkeling en het beheer van de standaard OWMS is belegd bij KOOP een onafhankelijke non-profit standaardisatieorganisatie. Vanuit KOOP is er gepubliceerd beleid met betrekking tot (versie)beheer van de standaard. Dit beleid is ook beschreven in het beheerplan.

Er is een beperkte vertegenwoordiging van belanghebbenden bij het beheer van de standaard betrokken waardoor het organisatorisch werkingsgebied en functioneel toepassingsgebied van de standaard onvoldoende worden gerepresenteerd (Zie 4.3).

Er is adoptie-ondersteuning van OWMS vanuit KOOP dat wil zeggen dat:

- er binnen KOOP een toegankelijk aanspreekpunt is waar meer informatie over de standaard is te vinden en valt op te vragen.
- er ondersteuning wordt gegeven in de adoptie en de implementatie van de standaard.
- er semantische discussies plaatsvinden over de inhoud van de waardelijsten.

#### *Conclusie criteria 'Open standaardisatieproces'*

Uit de evaluatie blijkt dat het beheerproces voldoende open is.

### 4.3 Draagvlak

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende ervaring hebben bij het ondersteunen, implementeren en gebruiken van de standaard.

Uit de evaluatie is gebleken dat de 'pas toe of leg uit'-verplichting voor OWMS niet werkt. Er wordt inmiddels een veelheid aan standaarden gehanteerd (zie 4.1). Hiervoor is een aantal redenen te noemen:

- *Onbekendheid*  
Een groot aantal geïnterviewden gaf aan niet bekend te zijn met de lijst open standaarden en de 'pas toe of leg uit'-verplichting.
- *Onvoldoende functionele werking*  
Standaarden zoals schema.org en geoDCAT bieden meer en andersoortige functionaliteit. Vanuit Geonovum is er zodoende voor gekozen om ten behoeve van betrokken geo-organisaties een eigen standaard te ontwikkelen, namelijk geoDCAT.
- *Governance en sturing*  
Ondanks het eerdere adoptie advies is er voor OWMS geen actieve community. Doordat er geen handhaving op verplicht gebruik van de standaard is de urgentie bij de huidige gebruikende organisaties om zaken als waardelijsten te organiseren en de toestroom van nieuwe organisaties gering. Hierdoor heeft de beherende organisatie (KOOP) moeite om actieve voortgang te boeken op het vaststellen van de waardelijsten. Technologische ontwikkelingen aan de zijde van zoekmachines en concurrerende standaarden (zie 3.1) versterken dit effect.
- *Semantische discussie*  
Bij de vorming van de waardelijsten ontstaan discussies op een te gedetailleerd niveau waardoor vorming van consensus lastig is en te veel als een korset wordt ervaren.

Er is de afgelopen jaren een veelheid aan gelijksoortige standaarden en technologische oplossingen ontstaan van waaruit de duiding hoe deze zaken zich tot elkaar verhouden ontbreekt. Dit maakt het voor nieuwkomers die (nog) niet gebonden zijn aan een van deze standaarden of technologische oplossingen lastig om te komen tot een keuze.

*Voorbeeld: Stel ik ben een ZBO, een deel van mijn publicaties wil/moet ik delen met de burger en ik bevind me in een pakketselectietraject voor een CMS. Kies ik dan voor OWMS (verplicht op basis van 'pas toe of leg uit'), schema.org omdat deze functioneel meer te bieden heeft of probeer ik het met zoekmachine technologie op te lossen. Ongeacht de keuze die ik maak zal ik geconfronteerd worden met conversiekosten indien ik:*

1. nu moet communiceren met een andere standaard omdat OWMS niet breed wordt toegepast of,
2. later alsnog moet overstappen op een andere technologie of standaard omdat deze OWMS overstijgt.

#### *Conclusie criteria 'Draagvlak'*

Het draagvlak, de kennis en ervaring met OWMS zijn beperkt gebleven tot de zogenaamde 'early adopters'. Het beschikbaar zijn van functioneel rijkere en dynamische (schema.org, geoDCAT, TMLO, SDMX) standaarden, alsmede technologische ontwikkelingen binnen zoekmachines zorgt ervoor

dat dit draagvlak niet groeit en op een aantal plaatsen zelfs dreigt af te brokkelen (zie overweging Geonovum en Kadaster). Dit zorgt er voor dat nieuwe gebruikers veelal kiezen voor hetzij een technologische oplossing (zoekmachine technologie) dan wel hun toevlucht zoeken tot functioneel dynamischer en uitgebreide standaarden. Zowel nieuwkomers als bestaande gebruikers geven aan behoefte te hebben aan een community van waaruit duiding en monitoring van de diverse standaarden plaatsvindt. Een aantal (semantische) discussies kan op een hoger abstractieniveau plaatsvinden waardoor andere standaarden (bijvoorbeeld SKOS) een betere faciliterende rol hebben.

#### 4.4 Opname bevordert adoptie

De opname op de lijst is een geschikt middel om de adoptie van de standaard te bevorderen.

Er zijn twee lijsten: de lijst met gangbare standaarden en de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Deze laatste lijst is bedoeld om standaarden een extra stimulans te geven wanneer:

1. Hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid beperkt is;
2. Opname bijdraagt aan de adoptie door te stimuleren o.b.v. het 'pas toe of leg uit' regime.

De lijst met gangbare standaarden vormt een referentie voor standaarden die veel gebruikt worden. Als standaarden voldoen aan enkele basisvoorwaarden (voor o.a. openheid), er is geen discussie over en de standaarden worden breed gebruikt, dan vindt opname op die lijst plaats.

Het plaatsen van de standaard OWMS op de 'pas toe of leg uit'-lijst betekent enerzijds een verplichting in gebruik en anderzijds een stimulering van deze standaard. Vanuit het Forum is er weinig aandacht voor de standaard waardoor er van stimulans vanuit BFS en het Forum geen sprake is geweest. Hierdoor staat KOOP als beheerder van de standaard er alleen voor. Een aantal noodzakelijke activiteiten voor het beheren van een levendige standaard komen zodoende onvoldoende aan bod:

- onvoldoende zichtbaarheid voor nieuwe gebruikers aangezien de lijst open standaarden en de 'pas toe of leg uit'-verplichting bij een aantal geïnterviewden niet bekend zijn,
- verwatering van bestaande contacten (expert groep);
- geen/onvoldoende monitoring op gebruik;
- geen/onvoldoende zicht op ontwikkelingen in het veld waardoor duiding van de standaard ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk is.

#### *Conclusie criteria 'Opname bevordert adoptie'*

Het plaatsen van een standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst is bedoeld als een verplichting en stimulans tot gebruik van de standaard binnen de overheid en vraagt dus om:

- eenduidige rapportage<sup>11</sup> aangaande het functioneel toepassingsgebied (pas toe) en afwijking daarvan (leg uit),

<sup>11</sup> Deze rapportageverplichting is opgenomen in de Rijksgereguleerwettelijke voorschriften (RBV) van het ministerie van Financiën



- actieve handhaving, monitoring en ondersteuning van deze rapportage,
- de organisatie van een community die inzage verstrekt in best practices,
- duidelijke (SMART) beschrijving van de toegevoegde waarde van OWMS.

Als deze zaken om wat voor reden dan ook niet mogelijk zijn heeft het geen nut om een standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst te plaatsen. Plaatsing leidt in dit geval voor de potentiële gebruiker tot frustratie aangezien er een zoektocht ontstaat naar bovengenoemde randvoorwaardelijke zaken die niet aanwezig zijn. Relaties met kennisdragende personen vanuit de toetsingscommissie verwateren en toepassingskennis over de standaard sijpelt weg.

#### **4.5 Adoptieactiviteiten**

Gebruik van de standaard is het einddoel van het Forum en Nationaal Beraad. Plaatsing op de lijsten is hiervoor een goede stap, maar voor het daadwerkelijk adopteren (implementeren en gebruiken) van de standaard is vaak aanvullende actie benodigd. Aanvullend kan het Forum Standaardisatie dan ook bijdragen aan de adoptie van de standaard door het actief inzetten van adoptie-instrumenten of ondersteunende acties. Welke kansen zijn er om de adoptie te versnellen en welke drempels bestaan er die de adoptie van de standaard hinderen?

Bij de opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst zijn in 2011 door de experts een aantal adoptieactiviteiten gedefinieerd. Deze adoptie activiteiten hebben beperkt opvolging gekregen door het ontbreken van prioriteit (zie 4.4) en een 'sense of urgency'. Hierdoor is de situatie ontstaan dat alleen de beheerder (KOOP) actief invulling probeert te geven aan de adoptie adviezen, maar urgentie in het veld ontbreekt. Dit heeft gevolgen voor de geboekte vooruitgang.