



Notitie

FORUM STANDAARDISATIE 9 DECEMBER 2020 Agendapunt 3C - Intakeadvies DCAT-AP-DONL 1.1

Nummer: FS-20201209.3C

Aan: Forum Standaardisatie
Van: Stuurgroep Open Standaarden

Datum: 13 november 2020
Versie: 1.0

Bijlagen: geen

Advies

Het Forum Standaardisatie wordt geadviseerd om DCAT-AP-DONL 1.1 in procedure te nemen voor opname op de 'pas toe of leg uit' lijst en DCAT voor plaatsing op de lijst aanbevolen standaarden. Een volledig expertonderzoek is aangewezen om de standaard te toetsen aan de criteria voor opname op de lijst. In de toelichting hieronder wordt dit advies nader onderbouwd.

Toelichting

1. Korte beschrijving van de standaard

Veel organisaties brengen hun beschikbare databronnen in kaart in zogenaamde data catalogi. Veel Nederlandse overheden hebben ook zo'n data catalogus beschikbaar die zowel intern als deels publiek beschikbaar is om te doorzoeken. Om te voorkomen dat gebruikers alle individuele catalogi moeten bezoeken, wordt metadata van verschillende regionale, nationale en thema catalogi verzameld. Om de uitwisseling van de metadata tussen catalogi te standaardiseren is de DCAT standaard ontwikkeld. De interoperabiliteit tussen catalogi maakt eenmalige invoer en meervoudig gebruik mogelijk.

De Nederlandse overheid heeft op basis van het Europese toepassingsprofiel DCAT-AP 1.1 (ook wel aangeduid als DCAT-AP-EU 1.1) een Nederlands toepassingsprofiel uitgewerkt: DCAT-AP-DONL 1.1. Het toepassingsprofiel voor datasets is de specificatie van de metadata die de Nederlandse overheid gebruikt voor de uitwisseling van metadata over datasets tussen datacatalogi. Het centrale dataregister van de overheid, data.overheid.nl, is opgezet op basis van DCAT-AP-DONL.

Het toepassingsprofiel bestaat uit een beschrijving van het datamodel, de waardenlijsten die worden gebruikt voor de invulling van het model en de wijze van uitwisselen van informatie over datasets. De Nederlandse overheid kent meer toepassingsprofielen voor de uitwisseling van andere soorten overheidsinformatie.

Begin 2015 is een nieuwe versie van het dataportaal van de overheid live gegaan, gebaseerd op een nieuwe versie van het open source platform voor open data [CKAN](https://ckan.org/). Het nieuwe portaal is gebouwd volgens DCAT-AP-DONL. Hierbij is volledige compatibiliteit met de Europese DCAT-AP standaard bereikt voor Nederlandse datasets. Er is ook een vertaling gemaakt naar ISO 19115, de metadata standaard voor geo-datasets die door het Nationaal GeoRegister (NGR) gebruikt wordt.

Zo kan de kwaliteit van de metadata-uitwisseling met andere datacatalogi in Nederland en in Europa op een hoger plan worden gebracht.

2. Betrokkenen en proces

Op 12 augustus 2020 heeft Hayo Schreijer (KOOP) de standaard DCAT-AP-DONL 1.1 aangemeld voor opname op de 'pas toe of leg uit' lijst. Op 26 oktober 2020 heeft een intakegesprek plaatsgevonden. Daarbij waren aanwezig Hayo Schreijer (KOOP), Han Zuidweg (Bureau Forum Standaardisatie), Redouan Ahaloui (Bureau Forum Standaardisatie), Ilmar Kotte (Lost Lemon) en Jeroen de Ruig (Lost Lemon). In dit gesprek is onderzocht of de standaard voldoet aan de criteria om in procedure genomen te worden. Daarnaast is vooruitgeblekt op de procedure. Dit intakeadvies is tot stand gekomen op basis van het intakegesprek en aanvullend onderzoek.

3. Voldoet de standaard aan de criteria om in procedure genomen te worden?

DCAT-AP-DONL voldoet aan de vier criteria om in behandeling genomen te worden voor opname op de 'pas toe of leg uit' lijst. Hoe de standaard is getoetst op de vier criteria wordt hieronder toegelicht in paragrafen 3.1-3.4.

3.1. Is de standaard toepasbaar voor elektronische gegevensuitwisseling tussen (semi-)overheidsorganisaties en bedrijven, tussen (semi-)overheidsorganisaties en burgers of tussen (semi-)overheidsorganisaties onderling?

Ja. De standaard zorgt voor een gestandaardiseerde wijze van metadatering van datasets. Hierdoor zijn datasets van overheidspartijen vindbaarder en beter uitwisselbaar tussen overheidspartijen onderling, maar ook tussen overheid en bedrijven. Ook voor burgers is de standaard relevant. Deels doordat is gebleken dat burgers zelf ook de datasets gebruiken voor toepassingen, maar vooral de vindbaarheid van datasets maakt overheidsinformatie toegankelijker. Denk hierbij aan apps die bijvoorbeeld aangeven waar de invalideparkeerplaatsen zich bevinden in een gemeente. Deze datasets worden gedeeld op data.overheid.nl en voldoen daarmee aan de standaard DCAT-AP-DONL en kunnen worden gebruikt door app bouwers, maar ook door grote partijen zoals Google.

3.2. Is het beoogde functioneel toepassingsgebied en het organisatorisch werkingsgebied van de standaard, voldoende breed om substantieel bij te dragen aan de interoperabiliteit van de (semi-)overheid?

Ja. DCAT-AP-DONL wordt toegepast bij het delen van beschrijvingen van datasets. Veel verschillende organisaties over de hele breedte van de overheid (centraal en decentraal) bieden datasets aan.

DCAT is een wereldwijde standaard en kent een Europees profiel en sinds 2015 ook een eerste versie van een Nederlands profiel. Dit Nederlandse profiel was in 2018 voldoende doorontwikkeld om vervolgens te bepalen dat datasets alleen maar toegang krijgen tot data.overheid.nl als ze compatible zijn met DCAT-AP-DONL. Het Nederlands profiel is nodig omdat het EU profiel af en toe te vrij is voor het borgen van de kwaliteit. Bijvoorbeeld vrije invoer bij veld 'data-eigenaar' helpt de vindbaarheid niet. Er is goede afstemming met Europa.

Inmiddels heeft Europa versie DCAT-AP 2.0 uitgebracht. Waarbij de focus breder ligt dan datasets. In DCAT-AP 2.0 is het onder ander mogelijk om ook dataservices, algoritmes, API's of andere functionaliteit uit te wisselen.

3.3. Is het zinvol de standaard op te nemen, gezien het feit dat deze niet al wettelijk verplicht is voor het beoogde functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied?

Ja, de standaard is niet wettelijk verplicht en ook niet opgenomen in de toepasselijke wetgeving (WOB, WHO en WOO).

3.4. Draagt de standaard bij aan de oplossing van een bestaand, relevant (interoperabiliteits)probleem en het voorkomen van leveranciersafhankelijkheid?

Ja. door metadata over data van een overheid in de DCAT standaard vast te leggen en uitwisselbaar te maken, kan een overheid bij elke leverancier die de standaard ondersteunt, haar datacatalogi en andere data diensten inkopen en is verzekerd van de mogelijkheid om uit te wisselen met data.overheid.nl, ongeacht de gekozen leverancier.

Nederlandse overheden staan nog aan het begin van investeringen in data en datacatalogi; dit is een ideaal moment om een standaard te kiezen.

De uitwisseling van datasets is nog beperkt, maar neemt wel hand over hand toe. De behoefte aan uitwisseling en gebruik van datasets is groot, zie eerder voorbeeld. Het aantal leveranciers dat de standaard ondersteunt is nog beperkt. Voorbeelden zijn; Esri, dataplatform.nl, gemeenten met eigen ontwikkeling, gemeenten met externe leveranciers.

4. Is er zicht op een positief expertadvies?

Wanneer het Forum Standaardisatie de standaard in procedure neemt, zal een groep experts de standaard gaan toetsen op de vier inhoudelijke criteria voor opname op de lijst. Forum Standaardisatie neemt geen standaarden in procedure waarvan al vaststaat dat deze in het expertonderzoek op tenminste één van de criteria zal stranden. Daarom wordt in dit intakeadvies vooruitgeblikt op de vier inhoudelijke criteria.

Ten tijde van het intakeonderzoek voldoet DCAT-AP-DONL 1.1 niet aan het criterium 'open standaardisatieproces'. Wel is er voldoende vertrouwen dat de standaard aan dit criterium kan voldoen voordat het definitieve Forumadvies wordt opgesteld. De overige toetsingscriteria staan een positief expertadvies voor plaatsing van DCAT-AP-DONL 1.1 op de pas toe of leg uit lijst niet evident in de weg. Wel zijn er verschillende aandachtspunten voor het expertonderzoek. Dit wordt hieronder toegelicht in paragrafen 4.1-4.4.

4.1. Toegevoegde waarde

DCAT-AP-DONL wordt al toegepast door overheidsorganisaties die datasets ontsluiten. De indiener geeft aan dat het weinig moeite kost om belanghebbenden te overtuigen van het nut en noodzaak van de toepassing.

Naast het oplossen van potentiële leveranciersafhankelijkheid (vendor lock-in) en vrijheid van keuze voor software/dataplatformen, ligt de meerwaarde vooral in de eenmalige invoer en meermalig gebruik. Organisaties hoeven niet meer zelf te registreren welke data andere organisaties leveren of kunnen leveren. De gewenste dataset informatie kan direct worden binnengehaald en frequent worden geüpdatet op basis van de DCAT standaard.

Er zijn geen concurrerende standaarden. Wel verdient de relatie met ISO 19115, de metastandaard voor Geo-data die gangbaar is in de Geo-sector, aandacht.

Ook zijn er nevengelegene standaarden zoals INSPIRE (voor geodata), DataCite (voor wetenschappelijke data en publicaties) en WorldCat wat voor bibliotheken-objecten wordt gebruikt. INSPIRE zal in de nabije toekomst worden omgezet naar geoDCAT. geoDCAT is een extensie op DCAT waarmee het beter mogelijk wordt ruimtelijke data te beschrijven¹.

4.2. Open standaardisatieproces

De internationale beheerorganisatie van DCAT is W3C. Nederland is daar goed vertegenwoordigd.

Het beheer van het Nederlands profiel (DCAT-AP-DONL) ligt bij het [Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties](http:// Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties) (KOOP). Alle specificaties zijn beschikbaar op de website data.overheid.nl. Er berust geen intellectueel eigendomsrecht op de standaard.

De ontwikkeling en het beheer van DCAT-AP-DONL is consensus gedreven en wordt gedaan door een werkgroep die vier keer per jaar bij elkaar komt. In deze werkgroep hebben diverse

¹ <https://geonovum.github.io/Metadata-handreiking/>

belanghebbende organisaties zitting en zijn ook de software en platformleveranciers vertegenwoordigd.

Er is echter geen beheerplan en ook nog geen formele bezwaarprocedure. Er zijn geen formeel gedocumenteerde voorwaarden en procedures om in de werkgroep deel te nemen. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus.

Specificaties en verslagen worden openbaar beschikbaar gesteld, maar er vinden geen aangekondigde openbare consultaties plaats. Er is nog geen geformaliseerde procedure waarin diverse partijen expliciet wordt gevraagd binnen een bepaalde termijn te reageren op de specificaties van een nieuwe versie. DCAT-AP-DONL voldoet dus nog niet geheel aan het criterium 'open beheerproces'.

De indiener geeft aan de komende tijd het beheer van de standaard verder vorm te geven conform Beheer en Ontwikkelmodel voor Open Standaarden (BOMOS) en daarbij vooral te kijken naar hoe Geonovum dit heeft vormgegeven. De financiering van de doorontwikkeling van de standaard is geborgd middels structurele financiering vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

4.3. Draagvlak

Diverse overheidspartijen maken gebruik van DCAT-AP-DONL waaronder DUO, Prorail en de Nederlandse Bank en een groeiende groep gemeenten.

De interoperabiliteit is gewaarborgd met andere DCAT toepassingen doordat het toepassingsprofiel altijd te downgraden tot de basis standaard. Dit betekent dat een levering in formaat DCAT-AP-DONL door elke toepassing die alleen de DCAT basis implementeert, kan worden gelezen.

Voor het toepassingsprofiel zijn standaardisatieafspraken gemaakt om de bruikbaarheid te vergroten. Lokale profielen zijn daarnaast mogelijk. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld levert metadata in DCAT-AP-DONL format aan bij data.overheid.nl maar heeft ook een eigen lokaal profiel met extra uitbreidingen van de DCAT-AP-DONL versie.

De conformiteit is te testen middels een API met *logging* op test en acceptatieservers. Er zijn veel voorbeelden van implementatie. Deze toepassingsprofielen zijn publiek en meestal ook als RDF beschrijving te downloaden.

Steeds meer overheidspartijen maken gebruik van de standaard, aangezien de vindbaarheid belangrijk is voor met name open datasets die de dienstverlening aan burgers kan verbeteren. Denk hierbij aan het eerder genoemde voorbeeld van de dataset waarin de gehandicapten parkeerplaatsen van een specifieke gemeente zijn opgenomen. De standaardisatie draagt daarmee bij aan de vindbaarheid van datasets. Data.overheid.nl accepteert alleen datasets die voldoen aan de standaard, hiermee wordt conformiteit transparant. Leveranciers verzorgen de implementatie van de standaard in marktproducten, daardoor hebben overheidsorganisaties weinig last van de toepassing van de standaard en vooral voordeel.

Versie 1.1 van de standaard is de versie die wordt ingediend, omdat deze wordt gebruikt door de overheidspartijen. Standaard 2.0 is reeds in ontwikkeling en zal backwards compatible zijn met versie 1.1.

DCAT-AP-DONL wordt steeds vaker toegepast, maar er is nog veel groeipotentieel. Dit komt door de ontwikkelingen bij W3C en de gerelateerde werkgroepen in data exchange. Daarnaast is de EU actief om alle lidstaten aan de DCAT Standaard te verbinden en voert hier een actief beleid van monitoring en score van conformiteit. De overheid liep voorop met het beschikbaar stellen van open data; de markt is pas net begonnen met delen van data die niet open is. De DCAT standaard wordt nu geadopteerd door de markt in shared en closed data toepassingen.

Op basis van de observaties in deze paragraaf kunnen we concluderen dat er voldoende draagvlak bestaat voor het gebruik van DCAT-AP-DONL.

4.4. Opname op de lijst bevordert adoptie

DCAT-AP-DONL wordt al toegepast door overheidsorganisaties die datasets ontsluiten. Het profiel is echter nog onvoldoende bekend bij data professionals. De belangrijkste reden voor opname op de 'pas-toe-leg-uit' lijst is om meer zichtbaarheid te creëren en ervoor te zorgen dat meer overheden hun datasets ontsluiten met DCAT-AP-DONL.

Het centrale dataregister van de overheid data.overheid.nl vereist dat datasets DCAT-AP-DONL gebruiken. Het expertonderzoek moet uitwijzen in hoeverre DCAT-AP-DONL toepassingen heeft buiten data.overheid.nl. Als DCAT-AP-DONL hoofdzakelijk ingezet wordt voor de uitwisseling van metadata met data.overheid.nl, dan is een 'pas toe of leg uit' verplichting mogelijk onnodig.

DCAT-AP-DONL is een profiel op de algemenere standaard DCAT en bouwt voort op het Europese applicatieprofiel DCAT-AP. Bij opname van DCAT-AP-DONL op de 'pas toe of leg uit' lijst moet DCAT op de lijst aanbevolen standaarden worden opgenomen, conform het beleid van het Forum Standaardisatie inzake standaarden met een (verplicht) Nederlands overheidsprofiel.

In het proces om te komen tot een expertadvies zal wel aandacht moeten worden besteed aan het functioneel toepassingsgebied, omdat nevenstandaarden ontstaan zoals GeoDCAT en StatDCAT en het onderscheid helder moet zijn.

5. Samenhang met andere standaarden op de lijst

DCAT-AP-DONL heeft een samenhang met de volgende standaarden, met name:

- DublinCore (dcterms)
- OWMS (Overheidsbrede webmetadastandaard)
- RDF
- ODRL

Sommige codelijsten/waardenlijsten van DCAT-AP-DONL zijn gebaseerd op OWMS. Voor OWMS loopt op moment van schrijven een procedure voor verwijdering van de lijst. Als er geen 'pas toe of leg uit' verplichting meer bestaat voor OWMS zal dat echter geen impact hebben op DCAT-AP-DONL.

Daarnaast zijn profielen op DCAT in ontwikkeling voor specifieke domeinen:

- GeoDCAT (INSPIRE gebaseerd toepassingsprofiel)
- StatDCAT (voor statistische data afgeleid toepassingsprofiel)

Deze profielen kunnen in de toekomst een aanscherping vereisen van het functioneel toepassingsgebied. In het expertonderzoek moet hier aandacht aan worden besteed. Wellicht is het nu al zinvol om het functionele toepassingsgebied meer af te bakenen rekeninghoudend met de komt van bovenstaande afgeleide standaarden.

6. Welke organisaties ondersteunen deze aanmelding?

De aanmelding van DCAT-AP-DONL wordt ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij zijn opdrachtgever van KOOP voor het beheer en de doorontwikkeling van de standaard. Daarnaast de verschillende organisaties die zitting hebben in de werkgroep.

7. Use case

Een mooi voorbeeld van een use case is het eerder genoemde voorbeeld van de invalide parkeerplaatsen. Deze dataset, die voldoet aan de standaard DCAT-AP-DONL is voorzien van de invalideparkeerplaatsen van een gemeente, beschikbaar gesteld door de betreffende gemeente conform DCAT-AP-DONL. Hierdoor is deze dataset eenvoudig vindbaar door website en app bouwers. De dataset kan worden gekoppeld aan een willekeurige app en maakt daarmee zichtbaar waar de invalideparkeerplaatsen te vinden zijn. Door de standaard zijn deze datasets eenvoudig vindbaar waardoor de app bouwer gebruik kan maken van deze dataset en die van andere gemeenten.

Invalide personen hebben mede dankzij de standaard DCAT-AP-DONL beter zicht op waar de invalide parkeerplaatsen zich bevinden. Het is een mooi voorbeeld van dienstverlening vanuit de overheid, mede dankzij het gebruik van de standaard DCAT-AP-DONL.

Een andere use case komt van de Nederlandse Bank. De Nederlandse Bank heeft een interne datacatalogus waarin alle beschikbare data wordt bijgehouden. Een deel van de datasets is herbruikbaar voor publiek. De DNB publiceert de informatie over publieke datasets conform de DCAT-AP-DONL standaard naar verschillende thema-portalen en naar het Nationale dataportaal.

Door toepassing van de standaard is de afzender van de data altijd transparant voor hergebruikers, worden dubbelingen in synchronisatie voorkomen en heeft de DNB zelf controle over de weergave en vindbaarheid van haar datasets.