

# Richtlijn Metadata Overheidsinformatie

Versie 3.0, oktober 2025

## Colofon

Uitgave	<p>Deze versie van de Richtlijn Metadata Overheidsinformatie is een publicatie van de <u>Overheidsbrede Werkgroep Metadata</u>.</p> <p>Met de publicatie van deze Richtlijn zijn de twee onderstaande documenten ingetrokken:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie: Beschrijving van entiteiten en elementen, versie 2.5, 15 juli 2009</li><li>- Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie: Toelichting, versie 2.5, 15 juli 2009.</li></ul>	
Beheerder	<p>Eigenaar van de RMO is OCW en beheerder is het Nationaal Archief.</p> <p>BZK/DO is regiehouder van het <u>Stelsel van Metadatastandaarden</u> en wordt daarbij ondersteund door de ICTU en de overheidsbrede werkgroep. <i>(conform besluit OBDO, d.d. 19/09/2024)</i></p>	
Contact	<p>Deze versie is definitief. Neem bij vragen of opmerkingen over de Richtlijn contact op met het Nationaal Archief via <a href="mailto:info@nationaalarchief.nl">info@nationaalarchief.nl</a> o.v.v. 'RMO'. Hulp nodig bij het toepassen van de Richtlijn? De NORA community helpt graag. Stuur een mail aan <a href="mailto:nora@ictu.nl">nora@ictu.nl</a> o.v.v. 'RMO'.</p>	
Handreiking	<p>In deze Richtlijn wordt een aantal keer verwezen naar de 'handreiking'. Deze wordt zo snel mogelijk gepubliceerd op de website van de NORA.</p>	

## Inhoudsopgave

Colofon.....	1
1. Inleiding.....	4
1.1 Doel en reikwijdte van de RMO .....	4
1.2 Leeswijzer .....	5
1.3 Toegankelijkheid .....	5
2. Overheidsinformatie en metadata .....	6
2.1 Vastleggen van metadata .....	6
2.2 Uitwisselen van metadata.....	8
2.3 Kwaliteit van metadata .....	8
2.4 Metadata en informatiebeveiliging en privacy .....	9
3. Entiteiten en elementen.....	10
3.1 Verplichting en herhaalbaarheid .....	11
3.2 Waarden & Syntax .....	12
3.3 Geldige periode of gebeurtenis .....	13
4. Over de generieke metadata-elementen.....	14
4.1 Beschrijving generieke metadata-elementen .....	14
5. Entiteit Informatieobject .....	21
5.1 Definitie .....	21
5.2 Doelstelling.....	21
5.3 Soorten Informatieobjecten .....	21
5.4 Metadata-elementen voor Informatieobject .....	21
6. Entiteit Actor .....	22
6.1 Definitie .....	22
6.2 Doelstelling.....	22
6.3 Soorten Actoren .....	22
6.4 Registers en Actoren.....	23
6.5 Bescherming van persoonsgegevens .....	23
6.6 Metadata-elementen voor Actor .....	24
7. Entiteit Bedrijfsactiviteit.....	26
7.1 Definitie .....	26
7.2 Doelstelling.....	26
7.3 Soorten Bedrijfsactiviteiten.....	26
7.4 Registers en Bedrijfsactiviteiten .....	27
7.5 Metadata-elementen voor Bedrijfsactiviteit .....	27
8. Entiteit Mandaat .....	29

8.1 Definitie .....	29
8.2 Doelstelling.....	29
8.3 Soorten Mandaten.....	29
8.4 Registers en Mandaten .....	30
8.5 Metadata-elementen voor Mandaat .....	30
9. Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn .....	31
Bijlage: Over NEN-ISO 23081 .....	33
Bijlage: Begrippen en externe verwijzingen.....	34
Bijlage: Definities .....	36

# 1. Inleiding

Metadata zijn essentieel voor een goede, betrouwbare informatiehuishouding. Deze Richtlijn is een kader voor het gebruik van metadata binnen de Nederlandse overheid, inclusief de openbare lichamen van Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De voorgaande versie (2.5) stamt uit 2009. De informatiehuishouding van de overheid is in de tussenliggende jaren echter ingrijpend veranderd. Niet alleen heeft de digitalisering een grote impact gehad, ook stelt de wetgeving inmiddels nieuwe eisen aan het beheer van informatie. Dit was de aanleiding om de Richtlijn te actualiseren.

De reikwijdte van deze Richtlijn is nadrukkelijk overheidsbreed. Bij de totstandkoming van deze Richtlijn zijn naast de rijksoverheid daartoe ook de decentrale overheden via hun koepelorganisaties VNG, IPO en UvW betrokken geweest.

Het kader dat de Richtlijn biedt is van toepassing op alle informatie die door de overheid wordt gecreëerd of ontvangen, en daarmee ook op alle systemen waarin of waarmee overheidsinformatie wordt verwerkt. Het kan zijn dat er daarnaast binnen bepaalde domeinen of voor andere doeleinden nadere afspraken gemaakt moeten worden over het gebruik van metadata (al dan niet vervat in standaarden).

De Richtlijn schetst een beeld van vier entiteiten die onderscheiden worden (**Informatieobject, Actor, Bedrijfsactiviteit** en **Mandaat**), welke relaties zij hebben met andere entiteiten en welke kenmerken hierover in ieder geval geregistreerd dienen te worden. Daarbij ligt de nadruk op het 'wat' en niet zozeer het 'hoe'. Hoe je de RMO toepast en hoe je metadata moet implementeren is veelal afhankelijk van de situatie: het domein of de keten waarin metadata worden uitgewisseld, waarvoor verschillende standaarden bestaan. Deze implementaties worden niet in deze Richtlijn beschreven, maar in de 'handreiking' die als onderdeel van de NORA beschikbaar wordt gesteld.

De entiteiten die in de Richtlijn worden gebruikt zijn afkomstig uit de norm NEN-ISO 23081. De Archiefregeling (2009) schrijft voor dat zorgdragers een metagegevensschema vastleggen als bedoeld in de norm NEN-ISO 23081.

De Richtlijn is bedoeld voor informatie- en gegevensprofessionals in alle domeinen, waaronder bijvoorbeeld het archief- en geodomein. Ook is de Richtlijn bedoeld voor bijvoorbeeld architecten en ontwerpers die werken aan informatiesystemen van de digitale overheid.

## 1.1 Doel en reikwijdte van de RMO

Een 'richtlijn' is een leidraad of advies over hoe iets idealiter gedaan zou moeten worden. De betreffende handelingen of acties worden aanbevolen om bijvoorbeeld consistentie, kwaliteit of veiligheid te waarborgen. Afhankelijk van de context kan een richtlijn (juridisch) bindend zijn, zoals bij Europese richtlijnen of milieurichtlijnen. In deze versie van de RMO wordt 'richtlijn' niet bedoeld in de zin van een (juridisch bindende) verplichting, maar als een advies over het omgaan met metadata binnen de Nederlandse overheid. Zo beveelt de RMO aan om bepaalde entiteiten en kenmerken te onderscheiden in de informatiehuishouding, maar geeft daarbij geen verplichtingen.

Dat betekent niet dat er geen verplichtingen zijn. Deze hebben doorgaans de vorm van concrete normen, standaarden of specificaties, zoals MDTO, DCAT of NEN-3610, die verplicht kunnen worden gesteld voor een specifiek functioneel en organisatorisch toepassingsgebied. Deze standaarden zijn onderdeel van het Stelsel van Metadatastandaarden dat als onderdeel van de

NORA wordt beheerd. De RMO is dus niet zelf een van deze standaarden maar een overkoepelend raamwerk of kader boven het Stelsel.

Bij 'metadata' wordt al snel gedacht aan archivering. Ook bij het lezen van deze RMO kan de indruk ontstaan dat het onderwerp metadata zich beperkt tot het domein informatie- en archiefbeheer. De reikwijdte van de RMO is echter breder: ook in domeinen als het datadomein of publicatiedomein zijn metadata relevant en zelfs essentieel. Dat in de RMO gekozen is voor een insteek vanuit informatie- en archiefbeheer heeft vooral historische en praktische redenen: binnen dit domein bestaan al normen en ook de voorgaande versie van de RMO was hierop gebaseerd. Informatie- en archiefbeheer is echter nadrukkelijk bedoeld als 'vertrekpunt' van waaruit het Stelsel verder kan worden doorontwikkeld.

Bij de totstandkoming van deze versie van de RMO zijn vertegenwoordigers uit diverse hoeken van de overheid betrokken. Ook is deze via een openbare review voorgelegd aan 'het veld' om nog breder input te vergaren. Tijdens deze review zijn diverse commentaren ontvangen en verwerkt in de huidige versie. Sommige reacties waren dermate fundamenteel dat besloten is om ze niet in de huidige versie mee te nemen, maar te noteren voor een vervolgtraject; zo werd bijvoorbeeld de behoefte aan een machineleesbare versie van de RMO door meerdere reviewers geuit, alsmede een nadere uitwerking van 'kwaliteit van metadata'. Dit zijn afbakenbare projecten 'an sich'.

De RMO is in de huidige vorm daarom niet "in beton gegoten", maar een levend document dat kan worden doorontwikkeld. Deze doorontwikkeling wordt mogelijk gemaakt binnen de community van het Stelsel van Metadatastandaarden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert de regie over het Stelsel, en het NORA team van ICTU zorgt voor de uitvoering, uiteraard samen met de experts, professionals en specialisten uit 'het veld'.

## 1.2 Leeswijzer

Dit document begint met een toelichting op de waarde van overheidsinformatie, om duidelijk te maken waarom die zorgvuldig informatiebeheer behoeft. Vervolgens wordt geschetst welke rol metadata daarbij spelen, en waarom het belangrijk is om daar afspraken over te maken, vaak in de vorm van normen en standaarden. De entiteiten uit de NEN-ISO 23081 en hun metadata-elementen worden achtereenvolgens toegelicht. Tot slot worden enkele aanbevelingen gedaan voor de afwegingen bij gebruik van de Richtlijn.

## 1.3 Toegankelijkheid

Om deze Richtlijn voor iedereen toegankelijk te maken bevat deze bewust geen voetnoten met verwijzingen naar externe bronnen. Belangrijke begrippen waarover elders meer informatie is te vinden zijn daarom opgenomen in bijlage 'Externe verwijzingen'. Deze zijn herkenbaar aan een onderstreping. Begrippen waarvoor een specifieke definitie wordt bepaald in deze Richtlijn zijn in de tekst **vet** aangeven.

## 2. Overheidsinformatie en metadata

De Nederlandse overheid creëert en verwerkt veel informatie. Dat varieert van het vastleggen, gebruiken, en uitwisselen van informatie tot het bewaren en vernietigen ervan. Deze informatie is van grote waarde: zowel voor de bedrijfsvoering en sturing van de overheid zelf, als voor de verantwoording en het informeren van de samenleving. Steeds vaker is dit recht op informatie ook verankerd in wetgeving, zoals de Wet open overheid (Woo), Wet hergebruik overheidsinformatie (Who), de Bekendmakingswet (Bw), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet. Dit stelt eisen aan de informatiehuishouding van de overheid om ervoor te zorgen dat overheidsinformatie voor iedereen altijd toegankelijk is: nu en in de toekomst. De informatie moet daarom vindbaar, beschikbaar, leesbaar, betrouwbaar, interpreteerbaar en toekomstbestendig zijn. Kortom, een goede duurzaam toegankelijke informatiehuishouding is van essentieel belang. Daarbij is de vorm van de informatie niet relevant: of het nu gaat over de traditionele documenten of over databasegegevens. Ook de plaats waar de informatie wordt bewaard maakt niet uit; overheidsinformatie is overheidsinformatie, of deze nu in een archiefkast of Document Management Systeem (DMS) staat of in een taakspecifieke applicatie, op een server van de overheidsorganisatie of in een systeem van een externe leverancier.

De introductie van de 'digitale overheid', waarbij de overheid in toenemende mate digitaal werkt en dus ook steeds meer werkt met voornamelijk digitale informatie, heeft nieuwe kansen met zich meegebracht wat betreft de informatiehuishouding, maar ook uitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan de enorme toename van de hoeveelheid informatie, het beheren van nieuwe soorten informatie zoals e-mails of app-verkeer en het toenemende belang van metadata op het gebied van context en herleidbaarheid om waarde toe te kennen aan resultaten van AI bevragingen.

Ook heeft de digitalisering gezorgd voor een andere manier van samenwerken tussen overheden onderling en tussen de overheid en burger en bedrijf, wat nieuwe uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van informatie-uitwisseling. Denk bijvoorbeeld aan informatie die bij elkaar gezocht en gebundeld moet worden, in het kader van Woo-verzoeken.

### 2.1 Vastleggen van metadata

Voor een goede informatiehuishouding is het noodzakelijk om niet alleen gegevens vast te leggen, maar ook hun context, zoals: waar de gegevens over gaan, wie de gegevens heeft aangemaakt of gewijzigd, wie welke gegevens mag inzien of delen, of met welk mandaat een beslissing is genomen. Deze context, de gegevens 'over de gegevens' wordt vastgelegd als metadata.

In de NORA wordt informatie gedefinieerd als: de betekenis die mensen geven aan gegevens in een context. Om informatie te kunnen gebruiken moet duidelijk zijn wat de context is waarin die gegevens tot stand gekomen zijn en verder zijn verwerkt. Die context wordt beschreven door middel van metadata.

In de norm NEN-ISO 15489-1, waarin begrippen rondom informatie- en archiefmanagement worden gedefinieerd, wordt gesproken over 'metagegevens'. In de nieuwe Archiefregeling wordt de term 'metadata' gebruikt. In de praktijk worden de termen 'metagegevens' en 'metadata' naast en door elkaar gebruikt, maar wordt hetzelfde bedoeld. In deze Richtlijn wordt 'metadata'

gebruikt om aan te sluiten op de Archiefregeling, behalve daar waar wordt verwezen naar andere teksten waar ‘metagegevens’ wordt gebruikt.

Er zijn verschillende soorten metadata, zoals de vindplaats van informatie, wijzigingsdatum of doelgroep. Metadata kunnen heel algemeen zijn, zoals een naam of identificatie (relevant voor alle soorten informatie), maar ook specifiek voor een bepaald domein zoals metadata waarmee geografische informatie wordt beschreven. Metadata kunnen op verschillende momenten in de levenscyclus van een informatieobject worden toegevoegd. Bij het aanmaken van informatie worden vaak al metadata gecreëerd om een object in de juiste bedrijfscontext te plaatsen, procesmetadata worden door de gehele keten van bewerking en routing van een informatieobject gecreëerd en opgenomen en bij publicatie van een informatieobject worden vaak nog metadata toegevoegd om te zorgen dat het object terug vindbaar is.

Het doel en gebruik van metadata is breed. Binnen de context van informatie- en archiefbeheer van overheden worden metadata gedefinieerd als gestructureerde of semigestructureerde informatie die het mogelijk maakt om informatie door de tijd heen en binnen verschillende domeinen te creëren, te beheren en te gebruiken. Ze zijn dus relevant gedurende de hele levensloop van de informatie, en niet alleen bij overbrenging (de formele overdracht) naar een archiefbewaarplaats.

In de NORA wordt het **Informatieobject** gedefinieerd als een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit. In de praktijk kan dit elke soort overheidsinformatie betreffen, zoals documenten uit een DMS of actief openbaar gemaakte informatie op open.overheid.nl. Informatieobjecten kunnen ook datasets zijn, die beschikbaar gesteld worden via Publieke Dienstverlening Op De Kaart (PDOK) of die in stelsels worden uitgewisseld, zoals bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het Federatief Datastelsel (FDS).

Metadata beschrijven niet alleen de inhoud en structuur van deze informatie (**Informatieobjecten**), maar ook de mensen en systemen (**Actoren**) en processen (**Bedrijfsactiviteiten**) die deze **Informatieobjecten** creëren, beheren, onderhouden en gebruiken, en de grondslagen (**Mandaten**) die de basis zijn voor het mogen handelen.

Het vastleggen van metadata draagt bij aan:

- het beheren en representeren van overheidsinformatie
- het bevorderen van een juiste interpretatie van overheidsinformatie
- het mogelijk maken van gegevensuitwisseling tussen organisaties en/of systemen (interoperabiliteit)
- het vergroten van de duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie
- het transparant en openbaar maken van overheidsinformatie
- hergebruik van overheidsinformatie
- samenhang: de mogelijkheid om informatie uit verschillende bronnen te combineren
- vindbaarheid: de mogelijkheid om uit een grote hoeveelheid informatie de relevante informatie te selecteren
- het adequaat beveiligen van overheidsinformatie wanneer en waar het moet

In de bovenstaande punten zijn zowel de FAIR-principes (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable) als de DUTO-kenmerken (Duurzame Toegankelijkheid) opgenomen.

In deze Richtlijn worden verschillende aspecten van metadata behandeld aan de hand van het model uit de norm NEN-ISO 23081, die in het volgende hoofdstuk nader wordt toegelicht. Dit model is niet alleen bruikbaar binnen het archiefdomein, waarvoor de norm oorspronkelijk bedoeld is, maar voor het hele domein van informatiehuishouding, waar de NORA en de Richtlijn over gaan.

De NORA schijft het gebruik van metadata specifiek voor: ‘leg de context van een informatieobject vast in metadata’ vanuit het architectuurprincipe ‘Neem gegevens als fundament’. Ook is er in de NORA een visie op metadatamanagement opgenomen. In de bijlage ‘Externe verwijzingen’ staan enkele verwijzingen naar de relevante onderdelen van de NORA.

Wanneer een informatieobject vernietigd wordt, worden ook de metadata vernietigd. Soms kan het echter nodig zijn om (een deel van de) metadata te behouden, bijvoorbeeld voor het verantwoorden van de vernietiging.

## 2.2 Uitwisselen van metadata

Het is niet handig als elke overheidsorganisatie en elk systeem metadata op haar eigen manier toepast. De overheid bestaat immers uit vele organisaties die elk weer bestaan uit verschillende organisatieonderdelen met hun eigen informatiesystemen. Op al deze plaatsen wordt informatie gecreëerd en beheerd en worden metadata toegekend. Verschillende vormen van metadata voor ‘hetzelfde’ staan een kwalitatief goede informatiehuishouding en duurzame toegankelijkheid in de weg. Zeker wanneer informatie uitgewisseld wordt tussen systemen of organisaties is het essentieel dat dezelfde taal wordt gesproken. Enkele voorbeelden van uitwisseling zijn:

- openbaarmaking van overheidsinformatie
- samenwerking in de keten met andere overheidsorganisaties
- aanlevering van informatie door een bedrijf aan een overheidsorganisatie
- het beschikbaar stellen van informatie aan burgers
- migratie naar nieuwere of andere beheersystemen
- overbrenging naar een archiefbewaarplaats

Het is daarom zeer belangrijk dat afspraken worden gemaakt over het toepassen van metadata, zoals over semantiek, syntax en wat verplicht moet worden opgenomen in metadata. Die afspraken zijn vastgelegd in normen en standaarden.

## 2.3 Kwaliteit van metadata

Metadata hebben verschillende kwaliteitsaspecten die bepalen hoe bruikbaar en betrouwbaar deze zijn. In een volgende versie van deze Richtlijn zal dit verder uitgewerkt worden. Het is in ieder geval belangrijk om rekening te houden met de volgende kwaliteitsaspecten van metadata:

- nauwkeurigheid
- volledigheid
- consistentie
- relevantie
- tijdigheid
- toegankelijkheid
- interoperabiliteit
- bruikbaarheid

## 2.4 Metadata en informatiebeveiliging en privacy

De overheid werkt met vertrouwelijke informatie. Dat is informatie die niet openbaar is, maar enkel voor een specifieke persoon of groep bedoeld is. Om ervoor te zorgen dat deze vertrouwelijke informatie niet in verkeerde handen komt, wordt informatie geclassificeerd (bijvoorbeeld personeelsvertrouwelijk of koersvertrouwelijk) en of gerubriceerd (bijvoorbeeld conform het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2025 ([VIRBI 2025](#))).

Metadata kunnen persoonsgegevens bevatten of informatie die te herleiden zijn naar een persoon. In lijn met de [AVG](#) wordt in beginsel deze informatie niet uitgewisseld. Bij het uitwisselen van metadata is het belangrijk om situationeel een afwegingskader of stappenplan te maken met onder andere doelbinding (waarom heb je de inhoud van de metadata nodig) en dataminimalisatie (hoe kun je de persoonsgegevens minimaliseren).

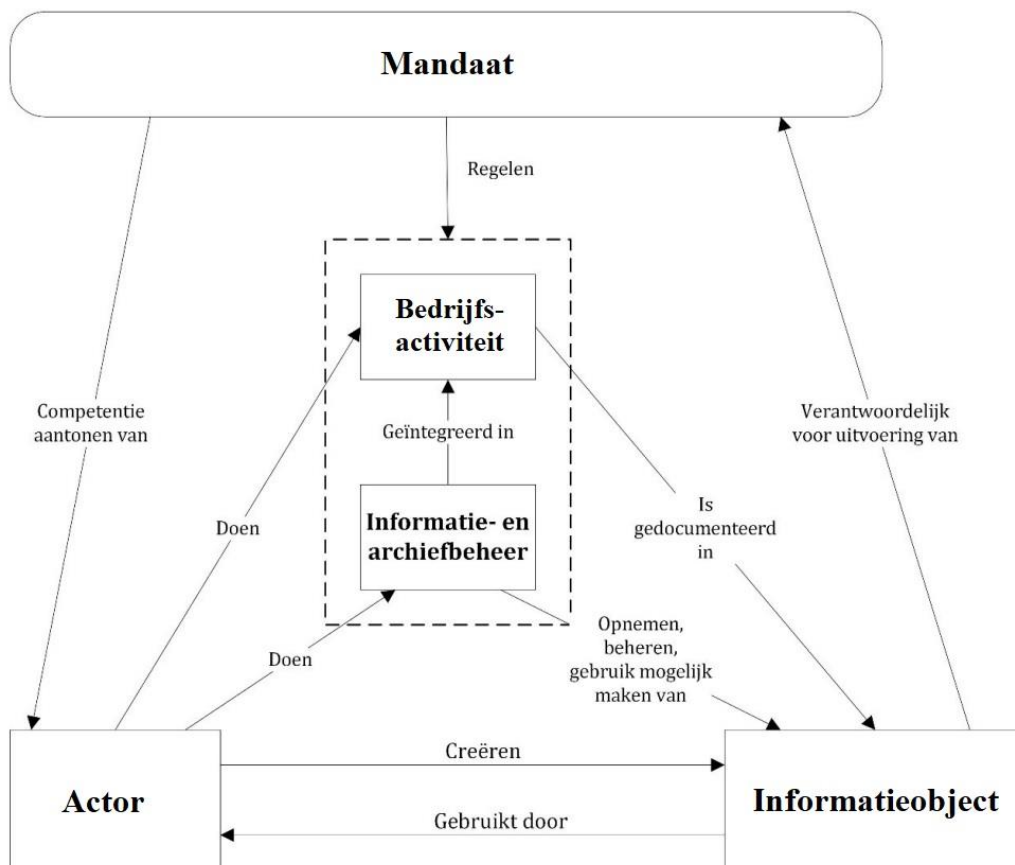
Metadata dragen bij aan het adequaat beveiligen van overheidsinformatie, wanneer en waar het moet.

### 3. Entiteiten en elementen

Als vertrekpunt gebruikt dit document de entiteiten en elementen die worden beschreven in NEN-ISO 23081. De NEN-ISO 23081 is een internationale norm voor informatie- en archiefbeheer. Deze is voor de Nederlandse overheid van belang, mede omdat de Archiefregeling (2009) voorschrijft dat zorgdragers een metagegevensschema vastleggen zoals bedoeld in de norm NEN-ISO 23081.

Deze norm beschrijft vijf entiteiten op conceptueel niveau. In deze Richtlijn wordt de naam **Informatieobject** gebruikt ('een geheel aan gegevens met een eigen identiteit'). Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 5 *Entiteit Informatieobject*.

Daarnaast kent de NEN-ISO 23081 een aantal andere entiteiten die helpen de context van **Informatieobjecten** door de tijd heen te begrijpen: **Actor**, **Bedrijfsactiviteit** en **Mandaat**. De vijfde entiteit uit de NEN-ISO 23081 is de **Relatie** tussen deze entiteiten. In onderstaande figuur wordt de relatie tussen de entiteiten weergegeven (bron: NEN-ISO 23081-1:2017).



Figuur 1: Gebaseerd op het vijf-entiteitenmodel uit de NEN-ISO 23081-1:2017

De NEN-ISO 23081 definieert voor alle entiteiten de daarbij benodigde generieke 'metagegevenstypen', zoals een uniek identificerend kenmerk of naam. De NEN-ISO 23081 beschrijft daarmee het 'wat' en niet het 'hoe'. Ook in deze Richtlijn wordt geen specifieke implementatie voorgesteld, maar aangesloten op het abstractieniveau van de NEN-ISO 23081.

Afhankelijk van het domein, de organisatie of de specifieke situatie kunnen implementaties dus verschillen. Bijvoorbeeld: lokale behoeften kunnen vragen om verschillende naamgeving of

structurering. Bij een implementatie moet volgens de norm een logisch metadatamodel opgesteld worden.

In de volgende hoofdstukken wordt dit conceptuele model verder uitgewerkt voor toepassing binnen de Nederlandse overheid. Daarbij wordt geadviseerd om:

- vier aparte entiteiten te onderscheiden, namelijk: **Informatieobject**, **Actor**, **Bedrijfsactiviteit** en **Mandaat**.
- de entiteit **Relatie** als metadata-element bij elk van de andere vier entiteiten op te nemen.
- op stelselniveau of situationeel per toepassing afspraken te maken over welke metadata-elementen minimaal moeten worden vastgelegd.

Een belangrijke keuze bij de toepassing van de Richtlijn is of alle entiteiten als aparte en goed uitgewerkte entiteiten in de systemen worden onderkend en (kunnen worden) opgenomen. Als startpunt wordt vaak alleen de entiteit **Informatieobject** gemodelleerd. De metadata over alle andere entiteiten worden daarbij als metadata-elementen opgenomen. Dit 1-entiteitsmodel (of 'afgevlakt model') is de eenvoudigste aanpak voor de implementatie van metadata. De standaard MDTO is hiervan een uitwerking. Meer over de mogelijkheden hierin is te vinden in hoofdstuk 9 *Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn* op pagina 31.

Bij implementatie kan gebruik gemaakt worden van één of meerdere bestaande standaarden voor metadata die binnen de overheid worden gebruikt. Er bestaan voor verschillende domeinen binnen de informatiehuishouding verschillende nationale standaarden of Nederlandse toepassingsprofielen van internationale standaarden, zoals TOOI (Thesauri en Ontologieën voor Overheidsinformatie), MDTO (Metagegevens voor Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie), DCAT-AP-NL (Nederlands toepassingsprofiel van de Data Catalog Vocabulary) en de ISO-19\*\*\*-serie. Deze standaarden dekken een deel van het hier gepresenteerde conceptuele model af, maar zijn niet toereikend voor het geheel. Een overzicht van deze standaarden is opgenomen in de NORA onder de noemer 'Stelsel van Metadatastandaarden'. Een aandachtspunt hierbij is dat toepassingsprofielen kunnen achterlopen op de internationale standaarden waar zij op gebaseerd zijn.

### 3.1 Verplichting en herhaalbaarheid

In de eerdere versie van deze Richtlijn werd - zonder verdere toelichting - tot op detailniveau voorgeschreven welke (sub) metadata-elementen verplicht waren en welke niet, en hoe vaak zij herhaald mochten (of zelfs moesten) worden. Deze versie van de Richtlijn wil bewust alleen een kader bieden. Om deze reden is afgestapt van die insteek. Deze nadere afspraken kunnen beter worden gemaakt binnen een specifiek toepassingsgebied, vaak in de vorm van een toegespitste standaard. Enerzijds maakt dit deze Richtlijn minder gedetailleerd en direct toepasbaar in het specifieke domein van het archiefbeheer dan de vorige versie. Anderzijds beidt het mogelijkheden om toepasbaar te zijn bij gelijksoortige vraagstukken in andere domeinen.

In plaats van 'verplichting' zonder verdere context wil deze Richtlijn vooral benadrukken dat alle hier genoemde metadata-elementen relevant zijn en dat het voor een goede informatiehuishouding en samenwerking tussen overheidsorganisaties (onderling en met externe organisaties, burgers en bedrijven) belangrijk is om ze vast te leggen als dat enigszins mogelijk is. Het afwijken hiervan is uiteraard mogelijk, maar de reden daarvoor dient dan wel weloverwogen en kenbaar gemaakt te worden. Dat kan bijvoorbeeld in de specificatie van een

standaard of de documentatie van een logisch metadatamodel. Deze wijze van verplichting komt overeen met de ‘pas toe of leg uit’-gedachte van het Forum Standaardisatie.

De vorm waarin deze metadata-elementen zijn ‘vastgelegd’, doorgaans in meerdere systemen en met een historie van soms wel decennia, verschilt per organisatie. Dat is niet per definitie een probleem zolang de metadata-elementen beschikbaar en beschreven zijn.

## 3.2 Waarden & Syntax

Voor veel metadata-elementen geldt dat afspraken gemaakt moeten worden over de toegestane inhoud (waarde) en de vorm waarin die waarde moet bestaan (syntax). Duidelijke afspraken hierover zijn essentieel voor het vinden en beheren van informatie én voor een eenvoudige uitwisseling of export van gegevens.

De toegestane waarden moeten opgenomen zijn in een (minimaal lokaal geldende) waardelijst, een (basis-)register, een landelijke taxonomie of een thesaurus. De voorgeschreven vorm van de waarden kunnen gespecificeerd worden met een ‘syntax codeerschema’. Het is zeer aan te bevelen om in ketens gebruik te maken van gedeelde gegevenswoordenboeken en waardelijsten.

Voorbeelden van waardelijsten zijn:

- voor een organisatie (**Actor**) moet uit een specifiek gedefinieerde waardelijst het identificatiekenmerk worden gekozen, zoals de lijst met de gemeentecodes uit de BRP (Basisregistratie Personen) of een TOOI identifier
- voor het beheer van leidingen moet bijvoorbeeld een waarde gekozen worden uit het deelmodel Persleidingen van het Gegevenswoordenboek Stedelijk Water

Voorbeelden van syntaxvoorschriften zijn:

- een datum of periode moet worden ingevuld in de vorm: jjjj-mm-dd
- een Nederlandse postcode bestaat altijd uit: vier cijfers, spatie en twee hoofdletters, 0000 XX

Bij het vastleggen van metadata die al in andere bronnen beschikbaar zijn, moet een keuze worden gemaakt tussen:

- *Vastlegging bij de entiteit zelf*  
Dit heeft als voordeel dat de (externe) registers en/of waardelijsten niet beschikbaar hoeven te zijn als de metadata worden gebruikt. Het is wel aan te bevelen de gegevens zoveel als mogelijk over te nemen uit de registers.
- *Het opnemen van een unieke verwijzing naar een register*  
Dit heeft als voordelen dat de elementen eenmalig en uitgebreider beschreven kunnen worden en dat mutaties automatisch beschikbaar zijn. Een aanvullend voordeel betreft de naleving van de AVG. Als de persoonsgegevens alleen zijn opgeslagen in een register, maar niet bij het informatieobject zelf, kan dit informatieobject worden gedeeld of gepubliceerd zonder zorgen over schending van de privacy. De persoonsgegevens blijven in het register, afgeschermd tegen ongeoorloofde toegang.

Deze keuze hangt samen met de keuze zoals beschreven in hoofdstuk 9 *Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn*.

Deze Richtlijn schrijft bewust géén verplicht waardebereik voor bij een element, maar geeft wel aanbevelingen en voorbeelden. De gedachte hierbij is dat afspraken over het waardebereik worden gemaakt binnen het betreffende toepassingsgebied (domein, sector of keten), doorgaans in de vorm van standaarden. Het opnemen van afspraken over waardebereik in standaarden heeft als voordeel dat deze afspraken ook actief beheerd kunnen worden als onderdeel van het beheer van die standaard.

In het eerdergenoemde 'Stelsel van Metadatastandaarden' wordt vervolgens nagegaan of er sprake is van overeenkomsten of verschillen in het waardebereik van verschillende standaarden, en of er aanleiding is om dit beter op elkaar af te stemmen.

### 3.3 Geldige periode of gebeurtenis

Bij metadata-elementen kan het zinvol zijn ingevoerde waarden te voorzien van een datum en/of periode om aan te geven wanneer de betreffende waarde precies van toepassing was op de individuele entiteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de periode van betrokkenheid van een bepaalde **Actor**, een oudere naam van het object en gebruikte classificaties indien die tijdens de levensduur van het object zijn gewijzigd. Als een zelfstandig beschreven entiteit ingrijpend gewijzigd, zoals een naamswijziging én taakverandering van een organisatie, kan dit aanvullend worden vastgelegd als 'Gebeurtenis'. Dit is vooral een te kiezen oplossing als er meer informatie dan alleen de datum van belang is. Zie voor het werken met meerdere entiteiten ook hoofdstuk 9: *Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn*.

## 4. Over de generieke metadata-elementen

De tien elementen die hier worden toegelicht zijn relevant voor alle vier de entiteiten: **Informatieobject**, **Actor**, **Bedrijfsactiviteit** en **Mandaat**. De entiteit **Informatieobject** kent daarnaast nog metadata-elementen, die niet relevant zijn voor de andere entiteiten. Die metadata-elementen zijn uitgewerkt als onderdeel van standaarden, zoals [MDTO](#).

De generieke metadata-elementen zijn:

- Identificatiekenmerk
- Aggregatieniveau
- Naam
- Classificatie
- Omschrijving
- Plaats
- Ruimtelijke dekking
- Geplande gebeurtenis
- Gebeurtenis in het verleden
- Relatie

In de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 worden bij de entiteiten deze metadata-elementen nader toegelicht, daar waar relevant. Nadere afspraken over de invulling van de hierboven genoemde elementen zijn vastgelegd in metadatastandaarden, zoals [MDTO](#), [Dublin Core](#) of [TOOI](#). Bijvoorbeeld welk waardebereik gebruikt wordt voor een adres of naar welke registraties wordt verwezen.

### 4.1 Beschrijving generieke metadata-elementen

#### Metadata-element “Identificatiekenmerk”

Elke instantie van een entiteit moet met een uniek en onveranderlijk ‘identificatiekenmerk’ worden geïdentificeerd. Met dit element kan uniform en ondubbelzinnig duidelijk gemaakt worden welke instantie wordt bedoeld - anders dan bijvoorbeeld bij een ‘naam’ die vaker zou kunnen voorkomen.

Doorgaans wordt een identificatiekenmerk toegekend bij het creëren van de entiteit. Dit moet uniek zijn binnen het betreffende systeem en binnen de betreffende organisatie. Wanneer het de grenzen van het systeem of de organisatie verlaat, dient het identificatiekenmerk echter nog steeds uniek te zijn binnen de nieuwe beheeromgeving (zoals een rechtsopvolger of een gemeenschappelijke bewaarplaats). Daarom moet het identificatiekenmerk, uiterlijk op het moment dat het in een andere beheeromgeving wordt opgenomen, minimaal worden uitgebreid met een aanduiding van het systeem of de organisatie waarbinnen het voorkomt. Dit kan in de vorm van ofwel één samengesteld (aangevuld) kenmerk of twee afzonderlijke kenmerken. Van deze mogelijkheid wordt ook in de standaard [MDTO](#) gebruik gemaakt. Het is sterk aanbevolen ervoor te zorgen dat de entiteit al vanaf de creatie (of na inrichten van een nieuw systeem) een ‘globaal uniek’ identificatiekenmerk krijgt. Hiermee worden de beschreven acties bij de overgang naar een nieuwe beheeromgeving al (deels) ondervangen.

Identificatiekenmerken zijn er in allerlei soorten, variërend van nummers en tekenreeksen, zoals Uniform Resource Identifiers (URI's), die in de regel worden gebruikt als globaal unieke

identifiers. Door persistente HTTP-URI's te gebruiken is dat niet alleen een identificatiekenmerk, maar leidt het ook direct naar de vindplaats.

Binnen de Nederlandse overheid is er niet één standaard voor identificatiekenmerken. Het Forum Standaardisatie benadrukt wel het belang van open standaarden voor het verbeteren van de interoperabiliteit en gegevensuitwisseling tussen systemen. Maak, daar waar mogelijk, afspraken over identificatiekenmerken, bijvoorbeeld in de vorm van standaarden.

Entiteiten (zoals een **Informatieobject** of **Actor**) zijn in de praktijk vaak in meerdere systemen binnen een organisatie geregistreerd, die elk informatie over de entiteit bevatten. Niet alle systemen gebruiken dezelfde methodiek voor identificatiekenmerken. Om toch de verbinding met deze systemen te behouden is het belangrijk om, naast een primair identificatiekenmerk, ook deze eventuele extra identificatiekenmerken als metadata op te nemen.

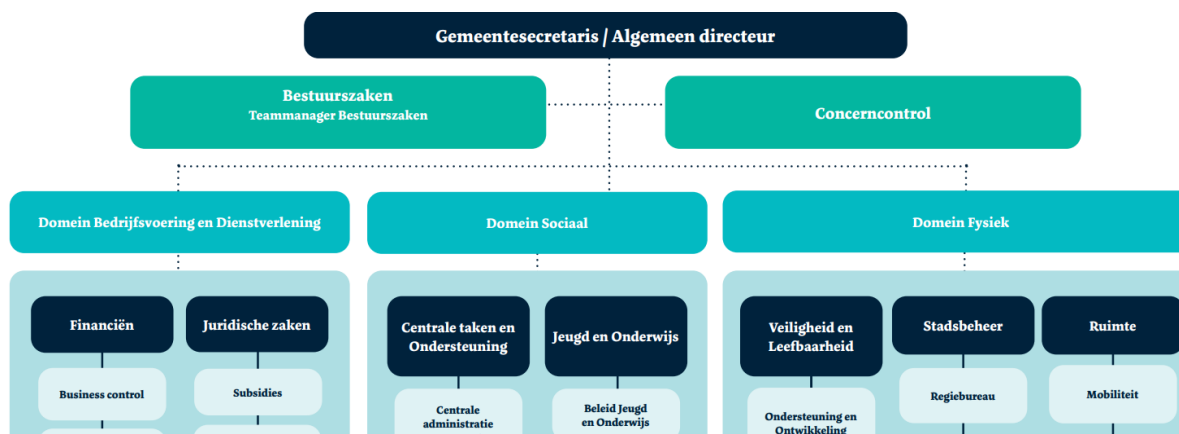
### Metadata-element “Aggregatieniveau”

Elke entiteit kan in verschillende groepen (meestal hiërarchische niveaus) worden ingedeeld. Een **Actor** kan bijvoorbeeld een afdeling in een organisatie zijn of een individuele functionaris. Een **Informatieobject** kan een individueel dossier zijn, een individueel document of juist een grotere verzameling zoals een bedrijfsfunctie. Het is van belang om elk niveau van aggregatie van een entiteit met metadata te beschrijven, waarbij wel goed overwogen moet worden of het nodig is dat dezelfde metadata op meerdere aggregatieniveaus wordt vastgelegd. In dit element wordt de benaming opgenomen van het aggregatieniveau van de entiteit die wordt beschreven. De onderlinge verbanden tussen de aggregaties binnen de entiteit worden gelegd via het metadata-element “Relatie”.

Voorbeelden



Figuur 2: Voorbeelden van acht aggregaties van de entiteit **Informatieobject** in een archiefsysteem



Figuur 3: Voorbeelden van vier aggregaties van de entiteit Actor

Ook een website met meerdere webpagina's, teksten en afbeeldingen kan op meerdere aggregaties beschreven worden:

- website
- pagina
- afbeelding
- tekstblok

Met het onderscheiden van verschillende aggregatieniveaus worden de volgende doelen bereikt:

- het (hiërarchisch) groeperen van de entiteiten en daarmee het aangeven van de (logische) samenhang ertussen
- het bieden van overzicht en inzicht
- het efficiënt toekennen van metadata, bijvoorbeeld door het voorkomen van onnodige redundantie

Verschillende systemen en organisaties binnen de Nederlandse overheid hanteren in de praktijk verschillende aggregatieniveaus met diverse benamingen. Zeker bij informatie-uitwisseling tussen systemen en met andere organisaties is het van belang dat afspraken worden gemaakt over de gebruikte (benamingen en beschrijvingen van) aggregatieniveaus, zodat de onderlinge verbanden en/of verwijzingen kloppen.

### Metadata-element "Naam"

Een naam is de aanduiding waaronder een unieke entiteit bekend is. In tegenstelling tot het identificatiekenmerk dient de naam betekenisvol en leesbaar voor mensen te zijn. Voor de meeste van de vier entiteiten is het evident dat zij een metagegeven 'naam' kennen; zeker voor veel **Informatieobjecten** ("Beleidsnotitie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Doen waar Nederland goed in is") en **Actoren** ("Rijksdienst voor het Wegverkeer"). Voor **Bedrijfsactiviteiten** zoals het verlenen van een vergunning en **Mandaten** is een naam mogelijk iets minder evident, maar in de meeste gevallen wel in te vullen, ook als het gaat om datasets.

Diverse soorten namen zijn mogelijk, zoals een verkorte naam, afkorting, officiële naam, citeertitel en informele naam.

## Metadata-element “Classificatie”

In deze Richtlijn wordt classificatie bedoeld als een ordening, groepering of indeling in bepaalde klassen of groepen van afzonderlijke entiteiten vanuit een specifiek (en vaak inhoudelijk) gezichtspunt.

Classificaties zijn er in alle soorten en maten, zoals:

- een indeling conform een inhoudelijke duiding, bijvoorbeeld een taxonomie of thesaurus, zoals in een bibliotheek
- een themastructuur voor ordening volgens beleidslijnen
- een indeling in doelgroepen of afnemers

Een entiteit kan behoren tot verschillende classificatiesystemen en tot verschillende groepen in een classificatiesysteem. Zo kunnen **Bedrijfsactiviteiten** ook anders gegroepeerd of georganiseerd zijn dan strikt binnen één bedrijfsfunctie (zie hoofdstuk 7). Een classificatie wordt doorgaans aangeduid met een code (unieke aanduiding van de classificatie), een omschrijving en bron (verwijzing naar het classificatiesysteem of -schema of ordeningsstructuur). Bij het maken van afspraken tussen organisaties is het van belang dat ook afspraken worden gemaakt over de gehanteerde classificatiesystemen, of vertalingen daartussen.

## Metadata-element “Omschrijving”

Elke entiteit kan worden voorzien van een omschrijving in vrije tekst: een kernachtige nadere toelichting of beschrijving van de entiteit. Het doel van de omschrijving is het verschaffen van context en inzicht in de (aard van) de entiteit en het behoud van kennis. Een omschrijving is bijvoorbeeld nuttig voor het traceren van overheidshandelen, verschaffen van transparantie, afleggen van verantwoording en cultuurhistorisch besef. De omschrijving is een aanvulling op het metadata-element “Naam”.

## Metadata-element “Plaats”

Entiteiten hebben vaak een ruimtelijke (fysieke) component of een virtuele locatie, daarmee wordt bedoeld dat ze zich op die locatie bevinden. De entiteit wordt dan voorzien van het metadata-element “Plaats”. Een plaats kan door de tijd heen dynamisch zijn, daarom is het van belang naast plaats ook altijd de periode op te nemen.

Drie voorbeelden:

- voor een **Informatieobject** geeft de plaats doorgaans aan waar het object zich bevindt (fysiek of virtueel). Zo kan een brief zich in een archiefkast bevinden, een rapport kan te vinden zijn via een link (url) naar een internetadres en een bestand in een map op een netwerkschijf
- voor een **Actor** betreft het vaak de fysieke locatie, zoals het bezoek- en postadres van een organisatie ten behoeve van vindbaarheid en bereikbaarheid, maar ook een virtueel ‘adres’ zoals een e-mailadres of webpagina is nuttige informatie
- een **Bedrijfsactiviteit** kan plaatsvinden in bijvoorbeeld een bepaalde gemeente of regio

Als aanduidingen kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden: bezoekadres, postadres, e-mailadres, internetadres, plaatsnaam of coördinaten. Uiteraard is hier ook een link met zowel de (basis-)registraties als met geografische metadata. Mogelijkheden om invulling te geven aan het metadata-element “Plaats” zijn referenties naar een object in een registratie zoals de

Basisadministratie Gebouwen (BAG) of het Kadaster, of een polygon die de grenzen van een gebied aangeeft.

### Metadata-element “Ruimtelijke dekking”

Het begrip ‘ruimtelijke dekking’ heeft te maken met de bevoegdheden van een overheidsorgaan en wordt vaak gebruikt in de context van verzorgingsgebied of gezag. Ruimtelijke dekking moet niet verward worden met plaats. Het begrip ‘plaats’ verwijst naar een specifieke locatie, dus de plek waar iets is. ‘Ruimtelijke dekking’ verwijst naar een bepaald rechtsgebied, waar bijvoorbeeld overheidsvoorzieningen beschikbaar zijn of diensten worden geleverd, regelgeving van toepassing is, toezicht en handhaving plaatsvindt of waar bepaalde infrastructuur aanwezig is.

Enkele voorbeelden:

- de ruimtelijke dekking van een **Bedrijfsactiviteit**, bijvoorbeeld het onderhoud van een specifiek gebied
- de ruimtelijke dekking van een **Informatieobject**, zoals een vergunning die betrekking heeft op een kadastraal perceel of een pand
- bij een organisatie als **Actor** gaat het daarbij vooral om het ‘verzorgingsgebied’, het gebied waarover zij gezag voert op haar taakgebieden, ook wel de jurisdictie genoemd
- ook een **Mandaat** kan gekoppeld zijn aan een bepaald gebied, bijvoorbeeld de bevoegdheid om vergunningen te verlenen in dat betreffende gebied

### Metadata-element “Geplande gebeurtenis”

Met dit element worden de geplande beheeractiviteiten (ook wel “event plan”) beschreven. Dit zijn de toekomstige gebeurtenissen die nodig zijn voor het beheren van een entiteit. Denk aan:

- geplande acties voor het verwijderen, verplaatsen of uitwisselen van **Informatieobjecten**
- een aanstaande reorganisatie waardoor **Actoren** van naam veranderen of verantwoordelijkheden onder een andere (aggregatie van een) organisatie gaan vallen
- een periodieke organisatorische evaluatie van **Bedrijfsactiviteiten** of
- wetwijzigingen die van invloed zijn op een **Mandaat**

Een ‘gebeurtenis’ wordt gekenmerkt door:

- wat: een gebeurtenistype en een beschrijving van wat er gaat gebeuren of wat het resultaat van de gebeurtenis is (welke actie wordt in gang gezet)
- wanneer: een datum of periode waarop of waarin iets plaatsvindt
- wie: de **Actor** die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de gebeurtenis
- waarmee starten: indicatie van het mechanisme, de ‘trigger’, waarmee de gebeurtenis of actie in gang wordt gezet. Met het vastleggen van een trigger kun je beheeractiviteiten automatiseren. Denk aan het versturen van een notificatie aan een beheerder, of een periodieke controle door een informatiesysteem op de integriteit van digitale bestanden

Nadere afspraken over bijvoorbeeld de onderkende gebeurtenistypen, de benodigde relatie en/of afhankelijkheid met andere metadata-elementen of naar andere instrumenten kunnen bij implementatie worden vastgelegd.

Wanneer een geplande gebeurtenis plaatsvindt, wordt er (bij voorkeur automatisch) een ‘gebeurtenis in het verleden’ gecreëerd in de metadata. Een aanbeveling hierbij is dat er vermeld wordt dat de beschrijving van de gebeurtenis is verplaatst/aangepast vanuit dit element. De registratie van de ‘geplande gebeurtenis’ wordt vervolgens verwijderd uit de metadata, want deze gebeurtenis heeft dan reeds plaatsgevonden.

## Metadata-element “Gebeurtenis in het verleden”

Het metadata-element “Gebeurtenis in het verleden” bevat de geschiedenis van de entiteit door de tijd heen (ook wel “eventgeschiedenis”).

Net als bij de ‘geplande gebeurtenissen’ worden de ‘gebeurtenissen in het verleden’ gekenmerkt door het vastleggen van:

- wat: een gebeurtenistype en een beschrijving van wat er is gebeurd, waarmee het gestart is of wat het resultaat van de gebeurtenis was
- wanneer: een datum of periode waarop of waarin het plaatsvond
- wie: de **Actor** die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de gebeurtenis

Het vastleggen van alle belangrijke gebeurtenissen uit het verleden is van belang voor een goed begrip van de entiteit, helpt bij het beoordelen van de betrouwbaarheid en is nodig voor de verantwoording. Met een verzameling gebeurtenissen (ook wel ‘provenance’ genoemd) kan de volledige levensloop van de entiteit worden gereconstrueerd.

Ideaal worden belangrijke gebeurtenissen aangemaakt als onderdeel van het uitvoeren van de (geplande) beheeractiviteiten (zie metadata-element “Geplande gebeurtenis”). Belangrijke gebeurtenissen kunnen ook plaatsvinden door acties die niet gepland zijn. Deze dienen handmatig opgenomen te worden.

Of een vastgelegde gebeurtenis, gepland of ongepland, belangrijk is voor toekomstig gebruik of voor verantwoording/reconstructie hangt af van de soort gebeurtenis. Dit bepaal je door met elkaar afspraken te maken over welke gebeurtenissen nodig zijn voor deze specifieke doelen. Het is van belang bij het inrichten van informatiesystemen dat belangrijke wijzigingen zoveel als mogelijk automatisch worden vastgelegd als gebeurtenis.

## Metadata-element “Relatie”

Hoewel in de [NEN-ISO 23081](#) **Relatie** als aparte entiteit wordt beschreven, is er in deze Richtlijn voor een andere insteek gekozen. Elke entiteit kent in de Richtlijn een metadata-element “Relatie” waarin de relatie met andere entiteiten wordt gespecificeerd.

De entiteiten **Informatieobject**, **Actor**, **Bedrijfsactiviteit** en **Mandaat** zijn niet los van elkaar te zien. Zo zal een **Bedrijfsactiviteit** uitgevoerd worden door een **Actor** en zal een **Actor** een bepaald **Mandaat** hebben. Nadrukkelijk zijn ook **Relaties** tussen entiteiten van hetzelfde type mogelijk, zoals de relatie tussen individuele **Informatieobjecten**: de relatie tussen individuele documenten onderling en hun relatie met een dossier als hoger aggregatieniveau.

**Relaties** kunnen vele vormen aannemen, die binnen implementaties en standaarden specifieker kunnen worden uitgewerkt en benoemd. Bijvoorbeeld: als je over de relatie tussen een **Actor** en een **Mandaat** iets wil vastleggen, dan kan dat zijn een begin- en einddatum of een grondslag.

Alle **Relaties** worden gekenmerkt door de registratie van:

- het identificatiekenmerk van beide gerelateerde entiteiten
- het type van de relatie, zijnde een nadere aanduiding hiervan
- de datum/periode waarop of waarin de relatie bestaat of bestond

Wanneer gekozen wordt voor een model met meerdere entiteiten, is de kwaliteit van de **Relaties** een belangrijk aandachtspunt, zoals ook wordt geschetst in hoofdstuk 9 *Afwegingen bij het gebruik van de Richtlijn*.

## 5. Entiteit Informatieobject

### 5.1 Definitie

In deze Richtlijn wordt de definitie van **Informatieobject** uit de [NORA](#) gehanteerd: een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit.

De definitie uit de [NORA](#) is een generiek bruikbare definitie. In specifieke domeinen kunnen meer specifieke definities worden gehanteerd, maar deze passen binnen de ruimere [NORA](#)-definitie.

### 5.2 Doelstelling

De entiteit **Informatieobject** heeft als doel om (delen van) documenten en/of data te identificeren, die als neerslag van overheidshandelen beheerd moet worden.

### 5.3 Soorten Informatieobjecten

Door de brede scope van deze Richtlijn is de entiteit **Informatieobject** breder gedefinieerd dan uitsluitend ‘archiefstukken’ of documenten. Het moet altijd gezien worden in samenhang met zijn context. Conform het vijf-entiteitenmodel van de [NEN-ISO 23081](#) wordt deze context gedocumenteerd in de metagegevens. Een informatieobject bestaat uit inhoud en is nauw verbonden met metadata, die de context beschrijven. Een informatieobject kan verschillende vormen aannemen, zoals een tekstdocument, dataset, website of foto. Informatieobjecten kunnen samengesteld zijn uit andere informatieobjecten, dit wordt een aggregatie genoemd.

In de meeste huidige implementaties worden metadata over andere entiteiten bij een **Informatieobject** zelf vastgelegd. In dat geval gebruikt de toepassing een 1-entiteitmodel zoals beschreven in hoofdstuk 9 *Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn*. De standaard MDTO is hier een voorbeeld hiervan, daarin worden vooral metadata over het informatieobject en/of bestand vastgelegd en weinig tot niets over andere entiteiten. Voor metadata over andere entiteiten worden relaties met andere registers gelegd.

### 5.4 Metadata-elementen voor Informatieobject

Alle generieke metadata-elementen zijn relevant voor deze entiteit, en zijn verder uitgewerkt in specifieke implementaties of standaarden zoals [TOOI](#), [MDTO](#) en [DCAT](#), waarbij elke standaard of implementatie uiteraard nog aanvullende metadata kan vereisen.

## 6. Entiteit Actor

### 6.1 Definitie

In deze Richtlijn volgen we de bestaande definities van het begrip **Actor**.

Volgens de NORA is een **Actor** ‘een persoon (individu, groep of organisatie) die een handeling uitvoert’.

In de context van informatiebeheer in de NEN-ISO 23081 is het ‘een persoon, werkgroep of organisatie die verantwoordelijk is voor of betrokken is bij het creëren van archiefstukken, het opnemen van archiefstukken en/of processen voor informatie- en archiefbeheer. Technologische hulpmiddelen zoals softwaretoepassingen kunnen als **Actor** worden beschouwd indien ze routinematig archiveringsprocessen uitvoeren’.

In de RMO is een **Actor** een persoon, werkgroep, organisatie of informatiesysteem die, of dat verantwoordelijk is voor, of betrokken is bij het creëren van **Informatieobjecten**, of het gebruik van **Informatieobjecten** bij **Bedrijfsactiviteiten**.

### 6.2 Doelstelling

Het doel van de entiteit **Actor** is om organisaties, personen of systemen te identificeren die bij **Bedrijfsactiviteiten** uitvoerend, eindverantwoordelijk, ondersteunend, geïnformeerd of geraadpleegd zijn.

### 6.3 Soorten Actoren

Een **Actor** kan meerdere verschijningsvormen hebben afhankelijk van het beschouwingsniveau en de context:

- **Organisatie** - een doelgerichte samenbundeling van kennis, kracht en vaardigheden tussen enkele (meestal drie of meer) personen bedoeld die primair middelen en activiteiten aanwendt om een doel te bereiken of in een behoefte te voorzien. Organisaties zijn meestal door een formeel besluit ontstaan en overheidsorganisaties hebben een grondslag in wet- en regelgeving. Binnen een organisatie kunnen organisatieonderdelen of groepen worden onderscheiden voor het uitvoeren van de bedrijfsfunctie zoals bijvoorbeeld directies, afdelingen en projectteams.
- **Individu** - een persoon, die een verantwoordelijkheid draagt of een actie uitvoert (of zal moeten uitvoeren). Individuen zijn meestal formeel aangesteld op een functie binnen een organisatie. Uit oogpunt van privacybescherming wordt bij voorkeur de functie vastgelegd en niet de persoon.
- **Systeem** - in de digitale samenleving zijn systemen niet meer weg te denken. Een systeem kan tegenwoordig een beginpunt zijn van een geautomatiseerd proces, data genereren of controles uitvoeren. Voor digitaal materiaal is het van belang dat de handelende systemen worden vastgelegd, onder andere om authenticiteit aan te kunnen tonen.

Een **Actor** kan verschillende rollen spelen, afhankelijk vanuit het perspectief waaruit wordt gekeken.

- Vanuit het perspectief van overheidsdienstverlening of taakuitoefening kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen aanvrager of rechthebbende, de behandelaar en de beslisser.

- Vanuit het perspectief van uitvoering kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen uitvoerder, beslisser, controleur en adviseur.
- Vanuit het perspectief van informatiebeheer kan binnen organisaties bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen de eigenaar (auteur) en ondertekenaar van een document, de informatiebeheerder en de gebruiker. Op organisatieniveau kan de rol van archiefvormer worden onderscheiden.

Het onderscheid bij een **Actor** tussen organisatie, individu, de functie en rol heeft gevolgen voor het gebruik van metadata. In de verdere uitwerking van de metadata-elementen wordt waar nodig een onderscheid gemaakt omdat het beschouwingsniveau en de context bepalend kunnen zijn voor de toepasbaarheid en betekenis per metadata-element.

Organisatie-overstijgend is het bij het begrip **Actor** van belang een organisatie te kunnen duiden met metadata als bijvoorbeeld plaats, soort organisatie en taken; binnen een organisatie is het van belang een individu of groep te kunnen duiden aan de hand van bijvoorbeeld metadata als mandaat (functie) en/of rol (taak).

## 6.4 Registers en Actoren

De eigenschappen van een **Actor** kunnen keer op keer worden vastgelegd in de metadata van het **Informatieobject**, maar het biedt grote voordelen om gebruik te maken van aparte registraties van **Actoren** en daar vanuit de metadata van een **Informatieobject** naar te verwijzen.

Dus in plaats van de naam en andere metadata-elementen van een **Actor** bij elk Informatieobject op te nemen, leg je die eigenschappen vast in een register en geef je die **Actor** een identificatiekenmerk. Vervolgens verwijst je vanuit de metadata van het **Informatieobject** middels dat identificatiekenmerk naar de **Actor** in het register.

Dit biedt de volgende voordelen:

- Invoergemak: Doordat **Actoren** uit een register te kiezen voorkomt je spelfouten en variaties in naamgeving.
- Interoperabiliteit: Collecties van **Informatieobjecten** die gebruik maken van hetzelfde register kunnen eenvoudiger in samenhang worden ontsloten.
- Verlichting van de beheerlast: Veranderlijke eigenschappen kunnen centraal in een register worden onderhouden.
- Bescherming van de privacy: Door in (publieke) metadata alleen de identificatie van een persoon uit een register te gebruiken, blijven de persoonsgegevens beschermd door het register en zijn deze enkel toegankelijk voor instanties die daartoe geautoriseerd zijn.

Voorbeelden van registers van organisaties zijn het Handelsregister (HR), het [Register van Overheidsorganisaties \(ROO\)](#) of het [Actorenregister](#). Voorbeelden van registers op individueniveau zijn de Basisregistratie Personen (BRP) en personeelsregistraties binnen een organisatie. In de lijst referenties is ter illustratie een verwijzing opgenomen naar het overzicht van [sectorregistraties](#) in de [NORA](#).

## 6.5 Bescherming van persoonsgegevens

Als de **Actor** een persoon is, dan is het niet toegestaan om persoonsgegevens in metadata op te nemen en met anderen te delen als dat gebeurt buiten het doel waarvoor de persoonsgegevens zijn vastgelegd (doelbinding). Er zijn verschillende mogelijkheden om dat te bereiken. Een ervan is door in de metadata gebruik te maken van identificatie van een persoon in een register en de

persoonsgegevens vast te leggen in het register. De persoonsgegevens worden dan beschermd door de autorisatie van instanties voor dat register. Een andere mogelijkheid is om in plaats van de persoon een functieaanduiding op te nemen. In veel gevallen is die informatie voldoende en hoeven geen persoonsgegevens te worden vastgelegd.

Voorbeelden van functieaanduidingen zijn: directeur, teamleider, adviseur of privacy officer.

## 6.6 Metadata-elementen voor Actor

Alle generieke metadata-elementen zijn relevant voor deze entiteit. Bijzonderheden die hiervoor gelden worden in het onderstaande vermeld.

### Identificatiekenmerk

Wanneer de **Actor** een organisatie betreft, is het aan te bevelen een identificatiekenmerk uit een bestaande registratie te gebruiken. Overheidsorganisaties zijn geregistreerd in het Register van Overheidsorganisaties (ROO), waar zij van een persistent, globaal uniek identificatiekenmerk zijn voorzien: de TOOI-URI. Voor organisaties die hier niet in zijn opgenomen zijn er andere authentieke registraties, zoals (voor bedrijven, stichting en verenigingen) het Handelsregister (HR) van de Kamer van Koophandel en de Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO), die organisaties identificeren met respectievelijk het KvK-nummer en het RIO-nummer.

Wanneer de **Actor** een individu betreft, kunnen de identificatiekenmerken hiervoor ontleend worden uit systemen als het Document Management Systeem (DMS), IDUSYS, het register van Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG-register), de Basisregistratie Personen (BRP) of een registratie uit een personeelsdossier. Kenmerken zijn bijvoorbeeld het Rijks Identificerend Nummer (RIN) of de gebruikersnaam van het betreffende (digitaal) systeem waar men inlogt als persoon en rechten krijgt op basis van de rol die gekoppeld is aan de persoon.

Wanneer de **Actor** een systeem binnen een organisatie is en er een registratie van systemen bestaat, is het aan te bevelen het identificatiekenmerk van het systeem uit die registratie te gebruiken.

### Aggregatieniveau

Een organisatie als geheel is een aggregatieniveau op zich, maar er kunnen uiteraard meer (tussen-) niveaus onderscheiden worden zoals deze binnen de organisatie bekend zijn. Voorbeelden van typen aggregaties van organisaties zijn: organisatie-eenheid, afdeling, werkgroep, projectgroep of (koepel) vereniging.

Voor individuen als **Actor** wordt geadviseerd geen aggregaties te onderscheiden. Voor systemen is het onderscheiden van aggregatieniveaus afhankelijk van de lokale situatie.

### Naam

**Actoren** kunnen bekend zijn onder verschillende benamingen. Ten minste één daarvan dient te worden vermeld. Het kan van belang zijn meerdere namen vast te leggen en uit te wisselen, afhankelijk van het gebruiksdoel. Andere namen, zoals verkorte namen en aliassen kunnen als zodanig worden vermeld.

Organisaties hebben doorgaans een officiële (ook wel geautoriseerde) naam en één of meer voorkeursnamen of informele namen. Zo is bijvoorbeeld 's-Gravenhage de officiële naam van de gemeente, waarbij de voorkeursnaam Den Haag is.

Voorbeelden van namen van (lagere aggregaties van) een organisatie als **Actor** zijn: Afdeling Projecten, Werkgroep Metadata en Projectteam Emailarchivering.

## Omschrijving

Het kan zinvol zijn een (optionele) beschrijving van de **Actor** vast te leggen waarin meer over de **Actor** wordt omschreven, zoals de taak van een functie of functionaris, het doel van de organisatie of de politieke, sociale, economische en/of culturele context of eventueel een beschrijving van de organisatiestructuur.

Voor de omschrijvingen op functieniveau kan, voor het beheer van overheidsinformatie, gebruik worden gemaakt van de vastgestelde profielen uit het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening ([KWIV-profielen](#)).

Voorbeeld omschrijving **Actor** organisatie:

- Het Nationaal Archief (NA) is een agentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en is de grootste archiefinstelling in Nederland. Het NA ondersteunt overheden om bewust om te gaan met de informatie die gemaakt wordt, informatie duurzaam te beheren en openbaar te maken (bron: website Nationaal Archief).

Voorbeeld omschrijving **Actor** individu:

- Een recordbeheerder richt zich op het identificeren, klasseren, archiveren, bewaren en vernietigen van records (archief). Daarmee draagt het zorg voor kwalitatieve intake, formele ontsluiting, distributie en archivering van gekanaliseerde inkomende (digitale) documentstromen. Recordbeheer zorgt voor het monitoren van de eenduidigheid en juistheid van metagegevenssets op zaken, proces- en documentniveau, het tijdig signaleren van de afwijkingen én de noodzakelijke herstelbewerkingen hierop. Recordbeheer onderhoudt hiertoe veelvuldig contact met zaakhouders en/of (mede)behandelaren om de informatiebehoeften zo goed mogelijk af te stemmen en informatieprocessen bij het organisatieonderdeel beter te laten verlopen (bron: [KWIV-profiel](#) Recordbeheerder).

## Gebeurtenis in het verleden

Voor organisaties dienen in ieder geval de oprichtingsdatum, instellingsdatum en/of inwerkingtredingsdatum vastgelegd te zijn.

Een ander voorbeeld van een relevante gebeurtenis kan de toevoeging van een andere, voormalig zelfstandige, **Actor** zijn. Dit komt bijvoorbeeld voor bij een gemeentelijke herindeling.

Wanneer de **Actor** een individu is, kan het bijvoorbeeld relevant zijn wanneer een functionaris benoemd is tot sleutelfunctionaris

## 7. Entiteit Bedrijfsactiviteit

### 7.1 Definitie

Volgens de [NEN-ISO 23081](#) zijn **Bedrijfsactiviteiten** ‘alle functies, activiteiten en transacties van een organisatie en haar medewerkers’. Het gaat hierbij om alle activiteiten die een bijdrage leveren aan het tot stand komen van het product en/of dienst.

### 7.2 Doelstelling

Het doel van de entiteit **Bedrijfsactiviteit** is om de werkzaamheden van een organisatie en de relatie daartussen vast te leggen. Deze entiteiten zijn bijvoorbeeld een hulpmiddel om **Actoren** met vergelijkbare werkzaamheden en/of **Informatieobjecten** uit vergelijkbare, of elkaar opvolgende, handelingen aan elkaar te koppelen.

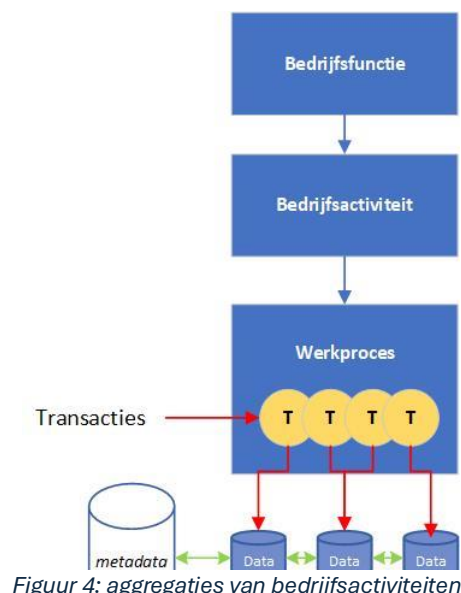
Met de entiteit **Bedrijfsactiviteit** wordt middels metadata de bedrijfscontext beschreven en in relatie gebracht met gegevens. Hierdoor worden gegevens - die worden gebruikt binnen en voortvloeien uit een **Bedrijfsactiviteit** - betrouwbaarder en de rol van informatie in de organisatie beter bekend. **Actoren** voeren op basis van **Mandaten** werkzaamheden uit en daarbij wordt gebruik gemaakt van **Informatieobjecten**. Metadata over de **Bedrijfsactiviteit** kunnen minimaal als contextinformatie worden opgenomen in de metadata bij de entiteit **Informatieobject**.

### 7.3 Soorten Bedrijfsactiviteiten

Om dekkend te kunnen zijn voor grote overheidsorganisaties kunnen **Bedrijfsactiviteiten** op een hoog abstractieniveau in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld ten behoeve van een informatiebeheerplan of een documentair structuurplan (DSP). Het in kaart brengen van **Bedrijfsactiviteiten** biedt overzicht en inzicht: het creëert een beeld van hetgeen waarover een organisatie informatie onder zich zou moeten hebben.

Er is geen strak onderscheid te maken tussen de vaak aangehaalde termen zoals ‘bedrijfsfunctie’, ‘bedrijfsactiviteit’, ‘bedrijfsproces’, ‘transactie’ en ‘werkproces’. Dit komt omdat deze in de dagelijkse praktijk soms lastig te onderscheiden zijn, de termen door elkaar gebruikt worden en het gewenste detailniveau lang niet van alle beschreven processen hetzelfde is. Binnen deze Richtlijn wordt de volgende indeling gehanteerd, die nader wordt toegelicht in het onderstaande onder metadata-element “Aggregatie” en die gebaseerd is op de [NEN-ISO 15489-1](#):

- bedrijfsfunctie
- bedrijfsactiviteit
- werkproces
- transactie



In de praktijk zullen organisaties hun eigen indeling van **Bedrijfsactiviteiten** kennen. Het is ook niet gezegd dat dit een strikt hiërarchische indeling is – zo kunnen **Bedrijfsactiviteiten** bijvoorbeeld ook anders gegroepeerd of georganiseerd zijn dan strikt binnen één bedrijfsfunctie. In het kader van interoperabiliteit is het echter aan te bevelen deze indeling als basis te gebruiken.

## 7.4 Registers en Bedrijfsactiviteiten

Veel organisaties hebben een (registratie) systeem waarmee ze de **Bedrijfsactiviteiten** binnen de organisatie vastleggen, beschrijven en bijhouden. Bij het implementeren van metadata over de entiteit **Bedrijfsactiviteit** kun je ervoor kiezen om dit systeem in te zetten als kernregistratie (bron van waarheid) en/of verwijzen naar dit systeem. De gegevens over de **Bedrijfsactiviteiten** worden dan gekoppeld via het metadata-element “Relatie”. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat het een betrouwbare en duurzame koppeling is. Vooral bij het uitwisselen van informatie of het migreren van informatie naar een ander informatiesysteem is dit een belangrijk aandachtspunt.

## 7.5 Metadata-elementen voor Bedrijfsactiviteit

Alle generieke metadata-elementen zijn relevant voor deze entiteit. Bijzonderheden die hiervoor gelden worden in het onderstaande vermeld.

Sommige metadata-elementen gelden voor alle niveaus (denk aan identificatiekenmerken) en andere kunnen specifiek zijn voor een bepaalde aggregatie - denk aan periodieke beoordeling/review van een proces in het metadata-element “Geplande gebeurtenis”.

### Identificatiekenmerk

Door het toekennen van een uniek identificatiekenmerk aan een **Bedrijfsactiviteit** kun je **Bedrijfsactiviteiten** herkennen en terugvinden. Als de organisatie **Bedrijfsactiviteiten** in een apart systeem vastlegt wordt het mogelijk om op basis van het unieke identificatiekenmerk een relatie te leggen met andere entiteiten.

### Aggregatieniveau

Zoals in het bovenstaande aangegeven, bestaat er niet één eenduidige indeling in aggregatieniveaus voor **Bedrijfsactiviteiten**. Deze Richtlijn hanteert de volgende indeling:

- **Bedrijfsfunctie** (ook wel Sector): een bedrijfsfunctie is datgene wat door de gehele organisatie gedaan moet worden om een doelstelling te bereiken, en beschrijft de bredere maatschappelijke context waarin een organisatie zijn activiteiten uitvoert. Het begrip bedrijfsfunctie is voor de overheid te beschrijven als beleidsterrein. Bijvoorbeeld: toezicht houden of zorgdragen voor een goed openbaar bestuur. Voor particulieren is het begrip Sector te beschrijven als domein waar zij in werkzaam zijn, bijvoorbeeld infrastructuur of leefomgeving.
- **Bedrijfsactiviteit** (ook wel bedrijfstaak of bedrijfsproces): het belangrijkste aggregatieniveau binnen deze entiteit. De bedrijfsactiviteiten zijn alle taken die door organisatieonderdelen uitgevoerd moeten worden om de bedrijfsfunctie(s) te realiseren. Een bedrijfsactiviteit is een verzameling van samenhangende handelingen en processen. Voorbeelden van bedrijfsactiviteiten zijn: onderzoeken van incidenten, benoeming van politieke ambtsdragers, het geven van voorlichting, asset- en omgevingsmanagement en bedrijfsvoering.
- **Werkproces** (ook wel handeling of deelproces): complexe bedrijfsactiviteiten kunnen nader gespecificeerd worden met werkprocessen. Een werkproces is een geordende reeks van activiteiten en/of transacties (processtappen). Het werkproces is gericht op het leveren van een (deel)dienst die een bijdrage levert aan een uiteindelijk aan de maatschappij te leveren dienst. Voorbeelden van Werkprocessen: verzamelen van sporen bij incident, vacature voor burgemeester publiceren, vragen van burgers

behandelen, beheren van assets, vergunning verlenen, toezicht houden, handhaving, inkopen en contractmanagement.

- De Individuele Transactie (ook wel activiteit): op dit laagste niveau van **Bedrijfsactiviteit** staan de individuele acties die leiden tot de benodigde resultaten van een stap in een werkproces. Voorbeelden van transacties zijn: inwinnen gegevens, opstellen stukken, budget aanvragen, goed- of afkeuren, versturen.

Deze indeling van toe te passen aggregaties moet nader uitgewerkt worden bij de implementatie van de Richtlijn. Dit kan nodig zijn om goed aan te sluiten bij terminologie die gebruikt wordt binnen de organisatie of het domein. Daarbij is het belangrijk om de aggregaties te kunnen relateren aan deze vaste niveaus uit de Richtlijn, hetgeen de interoperabiliteit en uitwisseling bevordert. Afspraken hierover worden dan ook nader gespecificeerd in standaarden of koppelvlakspecificaties.

## Classificatie

Het metadata-element classificatie kan gebruikt worden om **Bedrijfsactiviteiten** op een logische manier te ordenen. Deze ordening wordt vastgelegd in een bedrijfsactiviteitenschema. Een bedrijfsactiviteitenschema beschrijft de **Bedrijfsactiviteiten** van een organisatie en de relatie tussen deze activiteiten. Een bedrijfsactiviteitenschema kan ook als hulpmiddel dienen om **Informatieobjecten** te koppelen aan de context waarin zij zijn gemaakt of gebruikt. **Informatieobjecten** kunnen dan, naast andere ordeningen, worden gerangschikt/geordend aan de hand van de **Bedrijfsactiviteit** die ze beschrijven.

Organisaties beheren **Informatieobjecten** op basis van de bedrijfscontext (waarom bestaat de informatie en wat is de waarde van de informatie voor de organisatie) in plaats van op hun inhoud (waar gaat het over) of op de locatie (welk organisatieonderdeel of welk persoon is verantwoordelijk).

Voordelen van het gebruik van een bedrijfsactiviteitenschema zijn:

- Informatie op een snelle manier aan de bedrijfscontext koppelen. Door eigenschappen/metadata (o.a. bewaartermijn, gebruiksrechten, vertrouwelijkheid, openbaarheid enz.) te koppelen aan de bedrijfscontext kun je (beheer)processen gedeeltelijk automatiseren.
- **Bedrijfsactiviteiten** zijn niet tot nauwelijks aan veranderingen onderhevig (t.o.v. bijvoorbeeld organisatiestructuren) waardoor een bedrijfsactiviteitenschema een betrouwbaar classificatiehulpmiddel vormt om **Informatieobjecten** consistent te classificeren, beheren en het borgen van de vindbaarheid.

Een bedrijfsactiviteitenschema kan vormgegeven worden door een taxonomie (hiërarchisch) of ontologie (relationeel), afhankelijk van wat het beste past in de organisatie,

Verder bestaan er diverse classificaties van **Bedrijfsactiviteiten**, zoals de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) of de Zaaktypecatalogus voor de Omgevingswet. Vaak zijn classificaties van bedrijfsfuncties en processen opgenomen in referentiearchitecturen, zoals de NORA en GEMMA (Gemeentelijke Model Architectuur).

## 8. Entiteit Mandaat

### 8.1 Definitie

Volgens de [NEN-ISO 23081](#) wordt een **Mandaat** aangeduid als de ‘juridische of administratieve grondslag voor een activiteit’.

In art. 10.1 van de Algemene Wet Bestuursrecht wordt het begrip **Mandaat** als volgt gedefinieerd: ‘de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen’.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden overgedragen of gedelegeerd, ook binnen de overheid. Met de entiteit **Mandaat** wordt in deze Richtlijn de grondslag bedoeld die ten grondslag ligt aan het overheidshandelen. De definitie van **Mandaat** binnen deze Richtlijn is daarmee: ‘het geheel van formele of informele gronden voor een **Actor** om een **Bedrijfsactiviteit** uit te voeren’.

### 8.2 Doelstelling

**Actoren** voeren **Bedrijfsactiviteiten** uit met een bepaald **Mandaat**, met de juridische of administratieve grondslag die bepaalt dat zij deze activiteiten mogen uitvoeren.

Met name vanuit het oogpunt van verantwoording en transparantie is het belangrijk om metadata over het **Mandaat** vast te leggen. Om de context van het **Informatieobject** te begrijpen is het belangrijk te weten wie (welke **Actor**) wat (welke **Bedrijfsactiviteit**) uitvoerde en op grond waarvan (**Mandaat**). Zo kan naleving van wet- en regelgeving en andere normen worden aangetoond, en verantwoording worden afgelegd voor het handelen van de overheid. **Mandaten** helpen bovendien om te begrijpen waarom bepaalde gegevens moeten worden gecreëerd en hoe, waarom en hoe lang deze moeten worden bewaard - de grondslag voor activiteiten voor informatie- en archiefbeheer.

**Mandaten** worden in de [NEN-ISO 23081](#) daarom als aparte entiteit beschreven, die een **Relatie** hebben met de **Bedrijfsactiviteiten** die daarmee worden uitgevoerd, met de **Actoren** die er de bevoegdheid aan ontleen om de **Bedrijfsactiviteiten** uit te voeren en met de ‘Records’ (**Informatieobjecten**) die bij die acties betrokken zijn. De wijze waarop dit in standaarden en systemen wordt ondersteund kan verschillen.

### 8.3 Soorten Mandaten

**Mandaten** gelden voor alle aggregatieniveaus van de andere entiteiten: zij lopen uiteen van de organisatie als geheel die een bepaalde maatschappelijke functie vervult (en daarvoor feitelijk een **Mandaat** heeft namens de maatschappij), tot een specifieke functionaris die een transactie uitvoert.

De **Mandaten** kunnen verschillende verschijningsvormen hebben, zoals:

- Wetgeving/regelgeving: interne of externe regelgeving die bevoegdheden en beperkingen aangeeft die nodig zijn om een activiteit te kunnen uitvoeren. Bij een overheid gaat het om de formele regelgeving vastgesteld bij of krachtens een wet.
- Bepaling: een enkelvoudig voorschrift, gebaseerd op wetgeving of regelgeving, waarbij een bevoegdheid wordt toegekend, een verbod wordt uitgevaardigd of een recht wordt gevestigd of op enig andere wijze beperkingen op handelen of op zaken worden gelegd.

- Mandaat/volmacht: een interne of externe regeling, waarin is vastgelegd door wie een bevoegdheid is toegekend aan een andere **Actor**.

## 8.4 Registers en Mandaten

De mate waarin deze **Mandaten** binnen de overheid expliciet en gestructureerd worden vastgelegd verschilt. In veel gevallen is dit beperkt tot een verzameling ongestructureerde mandaatbesluiten. Ook bestaan er meer gestructureerde mandaatregisters, maar ook deze richten zich met name op de formele **Mandaten**. In de praktijk is het dus vaak lastig om deze entiteit ook als een aparte entiteit (met eigen metadata-elementen) te implementeren, eenvoudigweg omdat de informatie niet voorhanden is. In dat geval kan ervoor gekozen worden het **Mandaat** te specificeren in de vorm van metadata-elementen van ofwel de **Actor** (welk **Mandaat** heeft deze **Actor**) of de **Bedrijfsactiviteit** (met welk **Mandaat** is deze activiteit uitgevoerd).

## 8.5 Metadata-elementen voor Mandaat

Alle generieke metadata-elementen zijn relevant voor deze entiteit. Bijzonderheden die hiervoor gelden worden in het onderstaande vermeld.

### Identificatiekenmerk

Het identificatiekenmerk kan een (unieke) verwijzing zijn naar wet- en regelgeving of een ander instrument, of een specifiek onderdeel daarvan.

Om nadere context aan het **Mandaat** te geven kan verwezen worden naar bijvoorbeeld de bijbehorende officiële bekendmaking. Denk hierbij aan een verwijzing naar een Gemeenteblad en/of officiële publicaties zoals het Staatsblad en de Staatscourant.

### Omschrijving

Het is sterk aan te bevelen om in de omschrijving van het **Mandaat** een verwijzing op te nemen naar de bron ervan, bijvoorbeeld 'Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut' of 'Besluit B&W van datum x'.

### Classificatie

Naast de indeling in verschijningsvormen van **Mandaten**, zijn ook soorten **Mandaten** te onderscheiden, bijvoorbeeld:

- **Wettelijk:** door wet-/en regelgeving aan een (bestuurder van een) organisatie.
- **Ondersteunend:** door een organisatie aan een andere organisatie (zoals bij een gemeenschappelijke regeling).
- **Uitvoerend:** door een mandaathouder aan andere medewerkers binnen de eigen organisatie.

Een organisatie heeft altijd een wettelijke grondslag om te (mogen) bestaan en te functioneren. Verder zal er bij overheidsorganisaties vrijwel altijd sprake zijn van mandaten voor de Uitvoering. Of een organisatie een **Mandaat** ter ondersteuning van een andere organisatie krijgt is contextgebonden.

Organisaties kunnen een apart mandaatschema bijhouden en dit koppelen aan de contextuele informatie van **Informatieobjecten**.

## 9. Afwegingen bij gebruik van de Richtlijn

De Richtlijn is het kader voor alle systemen waarin of waarmee overheidsinformatie wordt verwerkt en beheerd. De meeste metadata hoeven niet speciaal voor het informatiebeheer te worden verzameld, maar zijn al aanwezig in of kunnen worden ontleend aan diverse systemen. Het is daarbij wel van belang dat de gegevens in deze systemen worden gerelateerd aan de entiteiten en metadata-elementen uit deze Richtlijn, met elkaar in verband worden gebracht en gereed worden gemaakt voor uitwisseling waar nodig.

Bij het gebruik van deze Richtlijn kunnen, afhankelijk van de situatie, keuzes worden gemaakt en kan gebruik gemaakt worden van verschillende standaarden en bestaande implementaties.

Een belangrijke keuze hierbij is of alle entiteiten ook als aparte entiteiten in de systemen worden opgenomen. Keuzemogelijkheden hierin zijn:

- Een **5-entiteitenmodel**: hierbij wordt naast de vier entiteiten die in deze Richtlijn worden besproken ook de entiteit **Relatie** als aparte entiteit gemodelleerd. De relaties worden dan vastgelegd in een apart 'relatieregister' met verwijzingen naar de andere entiteiten in de diverse systemen.
- Een **4-entiteitenmodel**: De Richtlijn adviseert dit model als doel voor een goed beheer van alle entiteiten. Hierbij worden de entiteiten als individuele beschrijvingen uitgewerkt, en worden de relaties daartussen als metadata-element bij de vier entiteiten opgenomen. Daarbij dient uiteraard wel geborgd te worden dat deze relaties of verwijzingen intact blijven, ook wanneer de gerelateerde systemen wijzigen.
- Een **3,5-entiteitenmodel**: hierbij worden de entiteiten **Informatieobject**, **Actor** en **Bedrijfsactiviteit** apart gemodelleerd. De gegevens over de entiteit **Mandaat** worden als metadata-element bij de **Bedrijfsactiviteit** opgenomen. Ook bij deze variant is de kwaliteit van de relaties een aandachtspunt.
- Een **1-entiteitenmodel**: een minimale implementatie, waarbij alleen de entiteit **Informatieobject** wordt gemodelleerd. De metadata over alle andere entiteiten worden daarbij als metadata-elementen opgenomen. Dit 1-entiteitsmodel (of 'afgevlakt model') is de eenvoudigste aanpak voor de implementatie van metadata. De standaard **MDTO** is een voorbeeld van een 1-entiteitenmodel.

De Richtlijn maakt het voor organisaties dus mogelijk om bij de implementatie te kiezen voor ofwel meerdere entiteiten of één enkele entiteit. De organisaties kiezen voor de implementatie een werkwijze die bij hen past. Dit is afhankelijk van de huidige vereisten, de systeem mogelijkheden en de volwassenheid in het toepassen en vastleggen van metadata. Indien gekozen wordt voor een meer-entiteitenmodel kan door middel van een extra metadata-element "Entiteittype" worden vastgelegd welk van de entiteiten het betreft.

Andere keuzes die bij de implementatie van het kader van de Richtlijn zijn:

- De indeling in metadata-elementen in samengestelde elementen. Een element kan uit meerdere 'velden' bestaan, maar het is afhankelijk van de gekozen implementatie of al deze velden daadwerkelijk worden opgenomen. Een voorbeeld is het metadata-element "Plaats", dat kan bestaan uit de fysieke locatie (bezoek- en postadres), een virtueel adres (e-mailadres of homepage) en een periode waarin deze plaats van toepassing was.
- De afspraken bij een element over de 'Pas toe of leg uit'-verplichting en de herhaalbaarheid.

- De waardetoekenning van metadata-elementen door voor specifieke gegevens specifieke bronnen aan te wijzen.
- De keuze voor het gebruik van (bij voorkeur gemeenschappelijk vastgestelde) woorden- of waardelijsten, waarin te gebruiken termen en hun definities zijn vastgelegd.
- De keuze voor het gebruik van bestaande standaarden of het maken van nieuwe afspraken, wanneer er sprake is van uitwisseling van informatie.
- De afspraken rondom persoonsgegevens (of metadata die te herleiden zijn naar een persoon). Maak een afwegingskader of stappenplan, zodat doelbinding (waarom heb je de inhoud van de metadata nodig) en dataminimalisatie (hoe kun je de persoonsgegevens minimaliseren) geborgd zijn en metadata op een veilige manier gedeeld kunnen worden.

Er zijn veel voorbeelden en ‘best practices’ beschikbaar, zoals het Utrechts metadatamodel, en platforms waar kennis kan worden gedeeld, zoals KIA en de NORA. Het Stelsel van Metadatastandaarden van de NORA biedt een overzicht van standaarden en is een goed vertrekpunt bij implementatie. Ook zal daar binnenkort een ‘handreiking’ worden gepubliceerd die overzicht biedt van het werkgebied metadata in diverse domeinen.

## Bijlage: Over NEN-ISO 23081

De NEN-ISO 23081 is een internationale norm voor informatie- en archiefbeheer waarin vijf entiteiten en hun kenmerken op logisch niveau worden beschreven. Dat betekent dat wel wordt aangegeven welke entiteiten en metadata het betreft, maar niet hoe deze precies geïmplementeerd moeten worden.

Deze norm bestaat uit de volgende delen:

- NEN-ISO 23081-2:2017: Informatie en documentatie - Processen voor informatie- en archiefbeheer - Metagegevens voor archiefbescheiden - Deel 1: Principes;
- NEN-ISO 23081-2:2021: Informatie en documentatie - Metagegevens voor het beheer van archiefstukken - Deel 2: Conceptuele en implementatieaspecten.

Er is ook een derde katern (NPR-ISO/TR 23081-3:2011) dat een zelfbeoordelingsmethode bevat voor het beheren van metadata voor archiefbescheiden.

De NEN-ISO 23081 refereert aan diverse andere NEN-ISO normen zoals de NEN-ISO 30300 waarin begrippen voor informatie- en archiefbeheer worden gedefinieerd en de NEN-ISO 15489 met concepten en uitgangspunten.

De NEN-ISO 23081 beschrijft vijf entiteiten: het 'archiefstuk' (in deze Richtlijn het **Informatieobject**) en een aantal entiteiten om de context daarvan te beschrijven: **Actor**, **Mandaat**, **Bedrijfsactiviteit**. De **Relatie** tussen de entiteiten wordt ook als aparte entiteit beschouwd, zodat het over in totaal vijf entiteiten gaat.

Elk van de entiteiten kan worden beschreven op verschillende aggregatieniveaus; zo kan een **Actor** bijvoorbeeld een persoon of functionaris zijn, een afdeling of een organisatie; en een **Bedrijfsactiviteit** bijvoorbeeld een bedrijfsfunctie of specifieke transactie. Op al deze niveaus zijn metadata van toepassing. Voor deze entiteiten definieert de NEN-ISO 23081 de daarbij behorende generieke 'metagegevenstypen', bijvoorbeeld dat er een uniek identificerend kenmerk moet zijn voor een **Actor**. Daarbij wordt niet voorgeschreven hoe dat metagegeven precies moet heten of hoe het gestructureerd is. Er worden dus geen specifieke 'metagegevenselementen' voorgeschreven.

## Bijlage: Begrippen en externe verwijzingen

- Archiefregeling: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027041/>
- Archiefwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007376/>
- Data Management Association (DAMA): <https://dama-nl.org/>
- DCAT-AP-NL: <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/metadataprofiel-dcat-ap-nl>
- DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet):  
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/dso/dso/digitaal-stelsel/>
- Dublin Core: <https://www.dublincore.org/>
- Duurzame Toegankelijkheid:  
[https://www.noraonline.nl/wiki/Duurzame\\_Toegankelijkheid](https://www.noraonline.nl/wiki/Duurzame_Toegankelijkheid)
- DUTO: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/duto-raamwerk>
- FAIR-principes: <https://www.noraonline.nl/wiki/FAIR-principes>
- FDS: Federatief Datastelsel: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/federatief-datastelsel>
- ISO 19115-1:2014 Geographic information - metadata:  
<https://www.iso.org/standard/53798.html>
- ISO 19119:2016 Geographic information – services:  
<https://www.iso.org/standard/59221.html>
- KIA (Kenniscommunity Informatie en Archief): <https://kiacommunity.nl/welcome>
- KWIV-profiel: <https://kwiv.rijksapplicaties.nl>
- MDTO (Metagegevens Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie):  
<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/mdto>
- MDTO Metagegevensschema:  
<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/mdto/metagegevensschema>
- Nationaal Georegister (NGR): <https://nationaalgeoregister.nl/>
- NEN-ISO 15489-1:2016 nl: <https://www.nen.nl/nen-iso-15489-1-2016-nl-240862>
- NEN-ISO 23081-1:2017 nl: <https://www.nen.nl/nen-iso-23081-1-2017-nl-269387>
- NEN-ISO 23081-2:2021 nl: <https://www.nen.nl/nen-iso-23081-2-2021-nl-296581>
- NEN-ISO 30300:2020 en: <https://www.nen.nl/nen-iso-30300-2020-en-271394>
- NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur):  
[https://www.noraonline.nl/wiki/NORA\\_online](https://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online)
- NORA informatielaag: <https://www.noraonline.nl/wiki/Informatielaag>
- NORA standaarden metadatamanagement:  
[https://www.noraonline.nl/wiki/Standaarden\\_metadatamanagement](https://www.noraonline.nl/wiki/Standaarden_metadatamanagement)
- NORA visie metadatamanagement:  
[https://www.noraonline.nl/wiki/Visie\\_metadatamanagement](https://www.noraonline.nl/wiki/Visie_metadatamanagement)
- Overheidsbrede Werkgroep Metadata:  
[https://www.noraonline.nl/wiki/Overheidsbrede\\_Werkgroep\\_Metadata](https://www.noraonline.nl/wiki/Overheidsbrede_Werkgroep_Metadata)
- PDOK (Publieke Dienstverlening Op de Kaart): <https://www.pdok.nl/over-pdok>
- Register van Overheidsorganisaties (ROO): <https://organisaties.overheid.nl/>
- Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI):  
<https://www.informatiehuishouding.nl/>
- Sectorregistraties: [https://www.noraonline.nl/wiki/Alle\\_sectorregistraties](https://www.noraonline.nl/wiki/Alle_sectorregistraties)
- Stelsel van Metadatandaarden:  
[https://www.noraonline.nl/wiki/Stelsel\\_van\\_Metadatandaarden](https://www.noraonline.nl/wiki/Stelsel_van_Metadatandaarden)

- Syntax codeer schema: <https://standaarden.overheid.nl/owms/4.0/doc/syntax-codeerschemas>
- TOOI (Thesauri en Ontologieën voor Overheidsinformatie): <https://standaarden.overheid.nl/tooi>
- Utrechts metadatamodel: <https://kiacommunity.nl/thoughts/9138>
- Wet elektronische publicaties: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004287/2024-01-01>
- Wet hergebruik van overheidsinformatie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/>
- Wet open overheid: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/>

## Bijlage: Definities

**Aggregatie:** De (hiërarchische) niveaus binnen een entiteit waarop metadata -elementen gegroepeerd kunnen worden.

**Entiteit:** elk concreet of abstract ding dat bestaat, bestond of zou kunnen bestaan, met inbegrip van de onderlinge verbanden tussen deze dingen. Deze entiteiten beschrijven de bedrijfsomgeving en helpen de context van informatieobjecten door de tijd heen te begrijpen.

**Informatie- en archiefbeheer:** Informatie- en archiefbeheer is het brede aandachtsgebied dat gaat over het opslaan van overheidsinformatie, het duurzaam bewaren, beheren en toegankelijk houden van overheidsinformatie, het waar nodig vernietigen van overheidsinformatie en tenslotte het (voor raadplegen, gebruiken, bewerken en verwerken) ontsluiten van overheidsinformatie. (Bron: Gemma)

**Metadata-element:** gegevens die inhoud, structuur en context van entiteiten en het beheer ervan door de tijd heen beschrijven. Kortweg: “gegevens over gegevens”. De termen ‘metadata’ en ‘metagegeven(s)’ worden ook wel gebruikt voor metadata-element.

**Metadataschema:** een logische structuur die - voor een concreet systeem of applicatie – het verband aangeeft tussen metadata-elementen met regels voor het gebruik en beheer van metadata, met betrekking tot de semantiek, de syntaxis en waardelijsten. Een metadataschema schrijft voor welke metadata minimaal vastgelegd zouden moeten worden.

**Norm:** norm(en) van het Nederlands Normalisatie Instituut, die afspraken met groot draagvlak en autoriteit bevatten over de kwaliteit en standaardisatie van metadata.

**Relatie:** een metadata-element dat de samenhang tussen entiteiten of de samenhang binnen één entiteit weergeeft.

**Richtlijn:** een kader voor de toepassing van een norm, waarbinnen nadere afspraken worden gemaakt.

**Standaard:** set van regels en afspraken die beschrijft hoe (overheids-)organisaties metadata dienen toe te passen, te ontwikkelen en te beheren binnen de kaders van de Richtlijn.

**Waarde:** de gecontroleerde concrete inhoud van een metadata-element conform een afgesproken waardelijst, taxonomie of thesaurus, of gespecificeerd met een syntax codeer schema.