



Expertadvies standaard CMIS

Datum:	28 september 2020
Versienummer:	1.0
Opdrachtgever:	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag 070-8887776 info@forumstandaardisatie.nl
Procedurebegeleiding:	Lost Lemon
Auteurs:	Jasper Muskiet en Jeroen de Ruig

Inhoud

Expertadvies standaard CMIS	1
1 Aanleiding en achtergrond.....	3
2 Betrokkenen en proces	4
2.1 <i>Achtergrond</i>	4
2.2 <i>Het proces</i>	4
3 Toelichting standaard	6
4 Hoe is het proces verlopen?	7
5 Toetsing van standaard aan criteria	8
5.1 <i>Toegevoegde waarde</i>	8
5.2 <i>Open standaardisatieproces</i>	9
5.3 <i>Draagvlak</i>	10
5.4 <i>Opname bevordert adoptie</i>	10
6 Advies	12

1 Aanleiding en achtergrond

Dit document is het expertadvies over de standaard CMIS. CMIS is een open standaard die organisaties in staat stelt om ongestructureerde informatie toegankelijk te maken voor verschillende bedrijfsapplicaties en content repositories. Sinds 2014 staat CMIS op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

Naar aanleiding van het evaluatierapport met datum 9 april 2020 uitgevoerd door VKA, is de procedure gestart om te bepalen of de standaard CMIS moet worden verplaatst van de 'pas toe of leg uit'-lijst naar de lijst met aanbevolen standaarden.

Conclusie van de evaluatie, die is uitgevoerd middels een schriftelijk onderzoek bij twaalf diverse organisaties (zie evaluatierapport) waaronder de formele beheerder van de standaard OASIS, staan hieronder verwoord.

De samenvatting van de bevindingen is dat:

- er maar 1 partij, VNG Realisatie, is die belang hecht aan een 'pas toe of leg uit'-verplichting (criterium 'draagvlak'); voor gebruik binnen de organisatie;
- opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst in ruim 5 jaar niet geleid heeft tot een grotere adoptie (criterium 'opname bevordert adoptie');
- API's ook steeds meer de rol van CMIS gaan overnemen (criterium 'toegevoegde waarde');
- de beheerder van de standaard OASIS, CMIS niet meer onderhoudt of ontwikkelt (criterium 'open standaardisatieproces');
- er in Nederland geen beheerder of aanspreekpunt voor CMIS is en daadwerkelijk gebruik moeilijk vast te stellen is (volgt uit de Monitor Open Standaarden).

Er zijn twee aanbevelingen gedaan op basis van de evaluatie:

1. Verwijder CMIS van de 'pas toe of leg uit'-lijst, conform de procedure hiertoe. Om aan de behoefte van huidige gebruikers van CMIS waaronder gemeenten tegemoet te komen kan CMIS worden opgenomen op de 'aanbevolen'-lijst van open standaarden; zodat het aansluit op de realiteit bij de (grote) gemeenten en zij geen discussies krijgen met hun leveranciers van DMS/CMS over CMIS bij hun uitvragen (actie: OBDO en Forum Standaardisatie).
2. Het volgende adoptieadvies blijft relevant: Investeer (meer) in voorlichting en advies over het gebruik van open standaarden in hun onderlinge samenhang. Voor CMIS is er de samenhang tussen CMIS en OpenAPI Specification. In dit specifieke geval is voor CMIS een verwijzing naar de Common Ground op zijn plaats (actie: Logius en BZK als opdrachtgever).

Lost Lemon heeft in opdracht van het Forum Standaardisatie de finale check gedaan bij een zestal organisaties of de standaard CMIS, gezien de conclusie uit de evaluatie, moet worden verplaatst van de 'pas toe of leg uit'-lijst naar de lijst met aanbevolen standaarden.

2 Betrokkenen en proces

2.1 Achtergrond

De Nederlandse overheid streeft naar betrouwbare gegevensuitwisseling door het gebruik van open standaarden en het voorkomen van vendor lock-in. Het actieplan "Open Overheid", de Digitale Agenda 2017 en de kabinetsreactie op het Rapport Elias benadrukken dit beleid. Om dit doel te bereiken, onderstrepen het instellingsbesluit van het Forum Standaardisatie, de Generieke Digitale Infrastructuur en de verschillende architectuurkaders het gebruik van open standaarden bij het ontwerpen of inkopen van informatiesystemen.

Een van de maatregelen om de adoptie van open standaarden te bevorderen is de publicatie en het beheer van een lijst met open standaarden waarvoor een 'pas toe of leg uit' verplichting geldt of waarvan het gebruik 'aanbevolen' is. Het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) besluit welke standaarden op deze lijst worden opgenomen. Het OBDO baseert zich hierbij op expertadviezen, openbare consultaties en adviezen van het Forum Standaardisatie.

2.2 Het proces

Voor het opstellen van het Expertadvies is de volgende procedure doorlopen:

1. De procesbegeleiders hebben in augustus en september 2020 zes gesprekken gevoerd met experts. Tijdens deze gesprekken is een beeld verkregen of en hoe de standaard gebruikt wordt binnen de betreffende overheidsorganisaties. Daarnaast is beoordeeld of het verplaatsen van de standaard naar de lijst aanbevolen standaarden op voldoende draagvlak kan rekenen bij de experts en dit geen consequenties heeft voor de interoperabiliteit.
2. Op basis van de gesprekken met de experts hebben de procesbegeleiders dit expertadvies opgesteld over de standaard CMIS. Het concept is voorgelegd aan de verschillende experts.

De volgende experts zijn betrokken geweest bij het onderzoek:

- Remke Verdegem (Nationaal Archief)
- Mohamed Ben Yacoub Amrani (Nationaal Archief)
- Ine Vrenken (Nationaal Archief)
- Michiel Verhoef (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- Gershon Janssen (Oasis)
- Ronald Heerema (Belastingdienst)
- Ralf Stofmeel (DICTU)
- Hermann Robben (Kamer van Koophandel)

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van medio augustus 2020 tot medio september 2020. Jasper Muskiet consultant en Jeroen de Ruig senior consultant, hebben het onderzoek in opdracht van het Bureau Forum Standaardisatie uitgevoerd. Redouan Ahaloui van het Bureau Forum Standaardisatie was namens zijn organisatie betrokken.

Aangezien de evaluatie van de standaard geen openbare consultatie heeft ondergaan en het advies is om de standaard te CMIS op te nemen op de lijst van aanbevolen standaarden, is besloten een expertadvies op te stellen en deze tijdens een openbare consultatie te toetsen.

3 Toelichting standaard

In veel organisaties is informatie opgeslagen in verschillende systemen waardoor de toegankelijkheid van deze informatie veelal beperkt blijft tot de afdeling waarvoor de omgeving is ingericht of gebruikers van de software waarin de informatie is opgeslagen. Om deze informatiesilos af te breken is de Content Management Interoperability Services (CMIS) standaard ontwikkeld. CMIS is een open standaard die organisaties in staat stelt om ongestructureerde informatie toegankelijk te maken voor verschillende bedrijfsapplicaties en content repositories. Ongestructureerde informatie is alle informatie die niet direct als veld in een database benaderbaar is. Hierbij kan het gaan om allerlei soorten informatie, zoals bijvoorbeeld documenten en content van websites.

CMIS biedt een gestandaardiseerde manier om documenten op te slaan, op te halen en te vinden en maakt het dus mogelijk om informatie tussen verschillende content repositories uit te wisselen. CMIS definieert hiertoe een algemeen domeinmodel voor de metadata en services die via een API (Application Programming Interface) toegankelijk zijn.

CMIS is per definitie niet gemaakt om alle concepten uit een volledige Enterprise Content Management repository te ondersteunen. De standaard beschrijft concepten en functionaliteiten die door alle of de meeste content repositories aangeboden en ondersteund worden. Voorbeelden zijn functionaliteit rondom het zoeken, het opvragen, toevoegen en wijzigen van content en metadata (inclusief rechten, versies, etc.).

4 Hoe is het proces verlopen?

De verschillende experts zijn benaderd en hebben namens hun organisatie de vragen beantwoord met betrekking tot de verschillende criteria waar een standaard aan moet voldoen. Daarnaast is gevraagd wat de consequentie zal zijn voor de organisatie als CMIS een aanbevolen standaard wordt in plaats van een standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst.

De gesprekken hebben allen plaatsgevonden via een videoconferentie. Zie hoofdstuk 2 voor de namen van de verschillende geïnterviewde experts.

Tijdens het gesprek is geprobeerd een algemeen beeld, per criterium waaraan een standaard moet voldoen, te verkrijgen. Een conceptversie van het expertadvies is voorgelegd aan de diverse geïnterviewde experts, eventuele opmerkingen zijn verwerkt.

5 Toetsing van standaard aan criteria

Het Forum Standaardisatie hanteert vier hoofdcriteria om te bepalen of een standaard in aanmerking komt voor opname op de lijst:

1. Heeft de standaard toegevoegde waarde?
2. Zijn de standaard en het standaardisatieproces voldoende open?
3. Heeft de standaard voldoende draagvlak?
4. Is opname op de lijst nodig om de adoptie te bevorderen?¹

Ieder van deze hoofdcriteria heeft deelcriteria die beschreven staan in het document *'Toetsingsprocedure en criteria voor lijst met open standaarden voor indieners en experts'*, te vinden op de website van het Forum Standaardisatie <https://www.forumstandaardisatie.nl/content/toetsen-van-standaarden>.

Dit hoofdstuk beschrijft per criterium het resultaat van de toetsing. Voor de volledigheid is tevens de beschrijving van elk criterium opgenomen.

5.1 Toegevoegde waarde

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

Voor de interne uitwisseling van ongestructureerde gegevens, zoals documenten, is er geen behoefte aan een standaard. Experts van diverse overheidspartijen geven aan dat de leverancier van het pakket bepaalt op welke wijze documenten kunnen worden opgeslagen, opgehaald etc. Dit gebeurt via een door de leverancier gemaakte API koppeling, die gebaseerd is op CMIS.

Enige uitzondering hierop is het Nationaal Archief. Bij het Nationaal Archief is geen sprake van alleen maar interne uitwisseling van ongestructureerde gegevens, vooral documenten. Het Nationaal Archief beheert het e-depot. Het e-depot is de archieffunctie van de gehele Rijksoverheid. Volgens de Archiefwet moeten organisaties binnen de Rijksoverheid die landelijk opereren, hun archieven overdragen aan het Nationaal Archief. Om de content in de archieven van diverse overheidsorganisaties zoveel mogelijk geautomatiseerd te migreren of te kopiëren naar het e-depot is een standaard noodzakelijk. Daarom is het voor het Nationaal Archief van belang dat de diverse archieven van overheidspartijen blijven voldoen aan de CMIS standaard.

Ook in het gemeentelijk veld bestaat nog steeds de behoefte aan standaardisering vanwege de uitwisseling van ongestructureerde content tussen verschillende applicaties. De standaard zaak-documentenservice voorziet hierin. CMIS is onderdeel van deze standaard. De standaard zaak-documentenservice is een op StUF gebaseerde standaard en is door veel gemeentelijke softwareleveranciers geadopteerd. Hierdoor is het mogelijk dat zaaksystemen en documentmanagement systemen eenvoudig ongestructureerde content kunnen uitwisselen. Met de komst

¹ Dit criterium is voornamelijk van toepassing op standaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst, niet voor aanbevolen standaarden.

van Common Ground is het gemeentelijk veld bezig aan een transitie van op StUF gebaseerde standaarden naar API gebaseerde standaarden. De API-standaarden voor zaakgericht werken zijn de opvolger van de Zaak- en Documentservices (ZDS) en helpen bij het (ont)koppelen van zaaksystemen en de registers waar documenten en overige informatie in zijn opgeslagen. De migratie van de oude standaard naar de nieuwe standaard zal nog enige tijd in beslag nemen.

De standaard CMIS heeft in het ieder geval nog toegevoegde waarde voor het Nationaal Archief en daarmee voor veel overheidspartijen die de plicht hebben om hun content op termijn te migreren/kopiëren naar het e-depot. Het Nationaal Archief bepaalt de wijze van aanlevering van de content van andere overheidspartijen aan het e-depot. Aangezien het Nationaal Archief CMIS als standaard gebruikt, moet bij de aanlevering aan deze standaard worden voldaan.

Voor het gemeentelijk veld is de standaard nog steeds gemeengoed, maar is men wel begonnen aan de transitie naar API gebaseerde standaarden. Hieruit blijkt dat de standaard nog gangbaar is, maar de transitie naar op REST/JSON gebaseerde API's de rol van de CMIS standaard overnemen.

Overheidspartijen die gebaat zijn bij interoperabiliteit met betrekking tot ongestructureerde data, over de eigen organisatiegrens heen, zoals het Nationaal Archief, maken nog actief gebruik van de CMIS standaard. Dit rechtvaardigt opname van CMIS op de lijst van aanbevolen standaarden, in plaats van het verwijderen van de lijst van open standaarden.

5.2

Open standaardisatieproces

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

In de evaluatie van de standaard CMIS is te lezen dat de standaard sinds 2017 niet meer actief beheerd wordt. Dit betekent dat het technisch comité van de standaard sinds 2017 niet meer bij elkaar is geweest. Het technisch comité is een vertegenwoordiging van verschillende experts van leveranciers en overheidspartijen en is bevoegd om wijzigingsverzoeken te behandelen en eventueel door te voeren. Het technisch comité ontving geen wijzigingsverzoeken meer en zag actieve implementaties van de standaard afnemen en heeft daarop besloten niet meer bij elkaar te komen.

De standaard heeft qua beheer een soort 'slapende' status. Dit betekent dat partijen nog wel vragen kunnen stellen over de standaard en dat Oasis dan op zoek gaat naar 'actieve' leden van de voormalige werkgroep die mogelijk een antwoord kunnen geven. Wijzigingsverzoeken kunnen niet meer worden ingediend. Tijdens de gesprekken met de diverse experts is niet gebleken dat er behoefte bestaat aan bepaalde wijzigingen in de standaard.

5.3

Draagvlak

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende positieve ervaring met de standaard hebben.

Er is voldoende draagvlak voor de standaard. Of de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst moet blijven is dual. Zoals eerder toegelicht is het Nationaal Archief voorstander van het continueren van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst, maar heeft geen bezwaar tegen het verplaatsen van de standaard naar de lijst met aanbevolen standaarden. Ook de VNG heeft geen bezwaar tegen het verplaatsen van de CMIS standaard naar de lijst met aanbevolen standaarden. Tijdens de evaluatie van de standaard was de VNG Realisatie de enige partij, die voorstander was van het verplicht stellen van de CMIS standaard. CMIS is onderdeel van de standaard Zaak-documentenservices en deze is gemeengoed bij de gemeentelijke software leveranciers. VNG Realisatie is bezig met een transitie van de standaard Zaak-documentenservices naar de Zaakgericht werken API's.

De experts van de Belastingdienst, DICTU en Kamer van Koophandel geven aan nog wel enig belang te hechten aan de standaard, maar geen bezwaar te hebben de standaard te verplaatsen naar de lijst met aanbevolen standaarden. De vertegenwoordiger van OASIS, de (voormalige)beheerder van de CMIS standaard, heeft ook geen bezwaar, aangezien de standaard niet meer actief wordt beheerd.

5.4

Opname bevordert adoptie

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

Met de lijst wil het OBDO de adoptie van open standaarden bevorderen die voldoen aan de voorgaande criteria (toegevoegde waarde, standaardisatieproces en draagvlak).

- Met de pas-toe-of-leg-uit lijst beoogt het OBDO standaarden te verplichten als:
 - a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid beperkt is;
 - b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te stimuleren (functie = stimuleren).
- Met de lijst aanbevolen standaarden beoogt het OBDO standaarden aan te bevelen als:
 - a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid reeds hoog is;
 - b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te informeren en daarmee onbedoelde afwijkende keuzes te voorkomen (functie = informeren).

Het evaluatierapport CMIS van april j.l. begint met de volgende passage; *"Sinds december 2014 staat CMIS op de 'pas toe of leg uit'-lijst. Het Forum Standaardisatie heeft deze standaard geïdentificeerd voor evaluatie in 2019. De evaluatie sluit aan op de adoptieadviezen die zijn overeengekomen bij de opname van CMIS op de 'pas toe of leg uit'-lijst en op de resultaten van de Monitor Open standaarden: rapportage 2018. Over de toepassing van CMIS in generieke voorzieningen is toen geconstateerd dat geen enkele voorziening aan CMIS voldoet, terwijl de toepassing van CMIS voor een aantal voorzieningen wel relevant is. Wel*

werd CMIS meegenomen als vereiste bij aanbestedingen, indien dat relevant was. Qua gebruik gaf CMIS een gemengd beeld.”

De interviews geven het beeld dat de standaard wel degelijk is toegepast en zeker voor de uitwisseling van documenten meerwaarde heeft. De conclusie uit de evaluatie dat op REST/JSON gebaseerde API's meer de toekomst hebben, wordt bijna unaniem bevestigd. Waarbij de standaard CMIS als basis kan dienen. Kortom plaatsing op de 'pas toe of leg uit'-lijst heeft zijn functie gehad, maar is nu niet meer essentieel. Plaatsing op de lijst met aanbevolen standaarden is nog wel gewenst.

6 Advies

De experts adviseren CMIS te verplaatsen van de 'pas toe of leg uit'-lijst naar de lijst van aanbevolen standaarden.

Belangrijkste redenen:

- De standaard wordt niet langer actief beheerd door OASIS en dit is een essentieel criterium voor handhaving van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst.
- Op REST/JSON gebaseerde API's nemen de rol van de CMIS standaard over.
- Plaatsing op de lijst van aanbevolen standaarden geeft organisaties, zoals Nationaal Archief, nog steeds de mogelijkheid om de standaard verplicht te stellen in verwerving van een nieuw systeem.