



Intakeadvies NL-SBB

Vergadering:	Forum Standaardisatie 19 juni 2024
Agendapunt:	3E
Documentnummer:	FS-20240619.3E-intakeadvies-nl-sbb
Aan:	Forum Standaardisatie
Van:	Stuurgroep Open Standaarden
Datum:	19 juni 2024
Versie:	1.0
Bijlagen:	geen
Rechten:	CC0 publieke domein verklaring

1 Samenvatting en advies

De Stuurgroep Open Standaarden adviseert het Forum Standaardisatie om [Standaard voor het beschrijven van begrippen](#) (NL-SBB) in procedure te nemen voor opname op de 'Pas toe of leg uit'-lijst. NL-SBB geeft aan hoe begrippen in een begrippenlijst, taxonomie of thesaurus eenduidig worden beschreven. Daarnaast adviseert de Stuurgroep het Forum Standaardisatie na te gaan of de beheerorganisatie Geonovum in aanmerking komt voor het predicaat 'uitstekend beheer'. Een beperkt expertonderzoek is aangewezen om de standaard te toetsen aan de criteria voor opname op de lijst.

NL-SBB draagt bij aan betrouwbare overheidsinformatie en betere informatievoorziening doordat NL-SBB helpt om in begrijpelijke taal aan burgers uit te leggen wat begrippen betekenen in de context waarin ze met de overheid te maken hebben. De standaard draagt tevens bij aan een betere samenwerking tussen overheden waardoor het mogelijk wordt om de overheid als één te benaderen en overheden een integrale aanpak en dienstverlening kunnen aanbieden.

Tijdens het intakegesprek zijn de diverse criteria besproken. De standaard lijkt kansrijk om in aanmerking te komen voor plaatsing op de 'Pas toe of leg uit'-lijst. Tijdens de expertbijeenkomst en het tot stand komen van het expertadvies zal extra aandacht zijn voor de volgende punten:

- Wat is de samenhang tussen NL-SBB en begripsdefinities/begripsbepalingen in wetgeving?
- Wat is de samenhang tussen NL-SBB en aanpalende standaarden voor gegevensmanagement en voor metadaten van overheidsinformatie?
- Is er voldoende draagvlak bij de overheid voor het toepassen van de standaard?
- Is er de verwachting dat er vanuit de markt ondersteuning en opleidingen zullen ontstaan voor de NL-SBB?
- Concreet praktijkvoorbeeld voor de meerwaarde van NL-SBB

Bij de aanmelding heeft de indiener het verzoek ingediend in aanmerking te komen voor het predicaat 'uitstekend beheer' zodat de toekomstige versies in principe niet weer getoetst hoeven worden.

In de rest van dit document wordt het advies nader onderbouwd. Hoofdstuk 2 geeft een korte uitleg van de standaard. Hoofdstuk 3 beschrijft het proces waarmee dit advies tot stand kwam, alsmede de vervolgstappen. Hoofdstuk 4 toetst in hoeverre de standaard voldoet aan de criteria om in behandeling genomen te worden door het Forum Standaardisatie. Hoofdstuk 5 verkent of er inhoudelijke belemmeringen bestaan die een positief expertadvies in de weg zouden kunnen staan.

Tenslotte wordt er in hoofdstuk 6 een praktijkvoorbeeld gegeven dat Forum Standaardisatie kan gebruiken om de maatschappelijke waarde van de standaard te communiceren.

2 Korte beschrijving van de standaard

2.1 Over de standaard

De Standaard voor het beschrijven van begrippen (NL-SBB) geeft aan hoe begrippen in een begrippenlijst, taxonomie of thesaurus eenduidig worden beschreven. NL-SBB biedt een kader voor het vastleggen begrippen. Het begrippenkader "vangt" de betekenis van een begrip. Er is aandacht voor uitleg in begrijpelijke taal (B1 niveau) en de verwijzing naar de (juridische) grondslag van een begrip in een geschreven bron of een bron op het internet (zoals wetten.nl).

De standaard is zo opgezet dat een begrippenkader volgens NL-SBB als linked data kan worden gepubliceerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van met name [SKOS](http://skos.org), maar de standaard kan ook worden gebruikt zonder gebruik te maken van linked data. Daarmee kunnen organisaties los van het niveau van de door hen gebruikte technologie de standaard toepassen als eerste stap op weg naar semantische interoperabiliteit.

2.2 Waarom is deze standaard belangrijk?

De betekenis en grondslag van gegevens is van groot belang voor het kunnen begrijpen en goed kunnen interpreteren van die gegevens. Dit geldt voor (semi-)overheidsorganisaties onderling, maar zeker ook voor burgers en bedrijven. Bij verantwoorde gegevensuitwisseling hoort een duidelijke bijsluiting met de context en betekenis van de gegevens. Hiervoor zorgt

NL-SBB. NL-SBB helpt om in begrijpelijke taal aan burgers uit te leggen wat begrippen betekenen in de context waarin ze met de overheid te maken hebben.

De standaard draagt tevens bij aan een betere samenwerking tussen overheden waardoor het mogelijk wordt om de overheid als één te benaderen. Mede door de standaard kunnen overheden een integrale aanpak en dienstverlening aanbieden. Burgers en bedrijven hebben hier baat bij doordat hun vraag beter beantwoord kan worden. Daarnaast draagt NL-SBB bij aan transparantie in het overheidshandelen doordat er zicht is op gebruikte begrippen, en waar deze hun oorsprong vinden in wet- en regelgeving waarmee ook de rechtmatigheid van het handelen naar deze begrippen kan worden geborgd. In recente ontwikkelingen zoals generatieve *Artificial Intelligence* (AI) via *large language models* (llm) is het beter dat de overheid zelf begrippen vastlegt in plaats van dat AI (via llm's) definities samenstelt ('verzinne'). Dit leidt tot betrouwbare overheidsinformatie en betere informatievoorziening.

3 Betrokkenen en proces

Op 22 november 2023 heeft Kadaster de NL-SBB aangemeld om te toetsen of de standaard geschikt is te verplichten aan de overheid ('Pas toe of leg uit'-verplichting) via plaatsing op de 'Pas toe of leg uit'-lijst.

Op woensdag 10 april 2024 heeft een intakegesprek plaatsgevonden met de indieners, procedurebegeleider InnoValor Advies en Bureau Forum Standaardisatie. Bij het online intake gesprek waren de volgende personen aanwezig:

- Arjen Santema (Kadaster en indiener)
- Frank Terpstra (Geonovum)
- Hans Laagland (Bureau Forum Standaardisatie)
- Reindert Gerding (Bureau Forum Standaardisatie)
- Melissa Nijland (InnoValor Advies)

In dit gesprek is onderzocht of NL-SBB voldoet aan de criteria om in procedure genomen te worden. Daarnaast is vooruitgeblekt op de procedure. Dit intakeadvies is tot stand gekomen op basis van de informatie in het aanmeldformulier en de aanvullend verkregen informatie tijdens het intake gesprek en deskresearch.

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

NL-SBB voldoet aan alle [vier criteria](#) om in behandeling genomen te worden voor plaatsing op de 'Pas toe of leg uit'-lijst. Hoe de standaard is getoetst op de vier criteria wordt hieronder toegelicht in paragrafen 4.1-4.4.

4.1 Valt de standaard binnen de scope van Forum

Standaardisatie?

De standaard is toepasbaar voor elektronische gegevensuitwisseling tussen (semi-)overheidsorganisaties en bedrijven, tussen (semi-)overheidsorganisaties en burgers of tussen (semi-)overheidsorganisaties onderling.

Bij verantwoorde gegevensuitwisseling hoort een duidelijke bijsluiter met de context en betekenis van de gegevens. NL-SBB biedt een kader voor het vastleggen begrippen en stimuleert zo semantische interoperabiliteit. Dit bevordert eenduidige gegevensuitwisseling en hergebruik van gegevens tussen overheidsorganisaties onderling en in contact tussen overheid en burgers en bedrijven.

4.2 Heeft de standaard een toepassing die een enkele organisatie of sector overstijgt?

Het beoogde functioneel toepassingsgebied en het organisatorisch werkingsgebied van de standaard is voldoende breed om substantieel bij te dragen aan de interoperabiliteit van de (semi-)overheid. De functionele toepassing van de standaard overstijgt het organisatorisch werkingsgebied van een enkele organisatie of sector.

De standaard betreft de gehele (semi-)overheid omdat de betekenis en grondslag van gegevens van groot belang zijn voor het kunnen begrijpen en goed kunnen interpreteren van die gegevens.

4.3 Is de standaard al wettelijk verplicht?

NL-SBB is niet wettelijk verplicht. De standaard bevordert eenduidige gegevensuitwisseling tussen (semi-)overheidsorganisaties onderling maar zeker ook voor burgers. De verwachting is dat het opnemen van de standaard op de 'Pas toe of leg uit'-lijst de adoptie van deze standaard zal versnellen.

4.4 Draagt de standard bij tot de oplossing van een bestaand probleem?

Deze standaard draagt bij aan de oplossing van een bestaand en relevant probleem.

Op allerlei plekken worden begrippen gepubliceerd door de overheid, dat zijn vaak dezelfde soort begrippen maar dan net op een andere manier gedefinieerd. Een samenhangend en interoperabel begrippencatalogus is alleen bruikbaar als de catalogus eenduidig beschreven is, iets wat nu vaak niet het geval is. Verschillende partijen hanteren andere begrippen of andere definities achter begrippen, wat ervoor zorgt dat er geen interoperabiliteit is.

Bovendien, bij de publicatie van begrippen is het efficiënter als die begrippen eenmalig gepubliceerd kunnen worden. Dat zorgt ervoor dat de begrippen hergebruikt kunnen worden zonder dat een aparte export- en vertaalslag nodig is. Een dergelijke export kost dagen aan tijd om te realiseren. Als het dagen duurt om begrippen aan te leveren aan andere

organisaties, dan zullen organisaties ervoor kiezen om het niet te doen. Met NL-SBB kan er sneller gedeeld worden waardoor er een grotere kans is dat organisaties wel begrippen delen. Dit is op dit moment het geval, bijvoorbeeld bij het inlezen van de stelselcatalogus of bij de samenhangende catalogus voor het gehele Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Als iedereen dezelfde begrippen hanteert dan is een dergelijke vertaalslag niet meer nodig.

Tevens ondersteunt eenduidige beschrijving en vastlegging van begrippen de mogelijkheid om bij ontwikkeling van nieuw beleid en wetgeving aan te sluiten bij bestaande begrippen en contexten.

Met de NL-SBB ontstaat een open markt voor leveranciers om middelen te ontwikkelen waarmee begrippen op een eenduidige, semantisch interoperabele manier kunnen worden beschreven en gepubliceerd.

5 Is er zicht op een positief expertadvies?

Als het Forum Standaardisatie de standaard in procedure neemt, gaat een groep experts de standaard toetsen op de [vier inhoudelijke criteria](#) voor opname op de lijst open standaarden. Het Forum Standaardisatie neemt geen standaarden in procedure waarvan bij aanvang al vaststaat dat deze niet op een positief expertadvies kan rekenen. Daarom wordt in dit intakeadvies vooruitgeblikt op de vier inhoudelijke criteria.

Het intakeonderzoek heeft geen inhoudelijke criteria gevonden die een positief expertadvies voor plaatsing van NL-SBB op de 'pas-toe-of-leg-uit'-lijst in de weg zou kunnen staan. Dit wordt toegelicht in paragrafen 5.1-5.4.

5.1 Toegevoegde waarde

5.1.1 Verhouding ten opzichte van andere standaarden

NL-SBB heeft meerwaarde ten opzichte van andere standaarden met een (deels) overlappend functioneel toepassingsgebied.

De standaard kan worden toegepast in combinatie met [SKOS](#) van de 'Pas toe of leg uit'-lijst van het Forum Standaardisatie. NL-SBB borgt dat in SKOS gepubliceerde beschrijvingen zoals een definitie, uitleg in begrijpelijke taal en toelichting eenduidig zijn. Daarmee wordt het mogelijk begrippen uit andere begrippenkaders naadloos over te nemen. SKOS beschrijft alleen hoe beschrijvingen van begrippen op het internet kunnen worden gepubliceerd. NL-SBB geeft aan hoe je dergelijke beschrijvingen eenduidig maakt. Daarnaast is NL-SBB ook in andere contexten toepasbaar, waarmee bijvoorbeeld organisaties die nog niet de stap richting linked data hebben gemaakt al wel qua inhoud en structuur interoperabele beschrijvingen kunnen maken. In NL-SBB zitten ook elementen die geen relatie met SKOS hebben, denk aan concepten zoals grondslag of begrijpelijke taal.

Daarnaast is er een samenhang met het [MIM](#) van de lijst aanbevolen standaarden van het Forum Standaardisatie. Het MIM onderkent vier niveaus waarop een registratie kan worden beschreven:

- Niveau 1: Model van begrippen.
- Niveau 2: Conceptueel informatiemodel.
- Niveau 3: Logisch informatie- of gegevensmodel.
- Niveau 4: Fysiek of technisch gegevens- of datamodel.

NL-SBB kan worden gezien als een invulling van niveau 1. MIM kent voor gegevens-elementen, die op niveau 2 of 3 worden uitgedrukt, een verwijzing naar begrippen. Binnen de MIM community wordt er een werkgroep opgericht die uitwerkt hoe je vanuit een begrip zoals beschreven met de NL-SBB kunt verwijzen naar het gegevens-element in een bepaalde registratie dat de data over dat concept bevat. Een eerste samenkomst wordt gepland met vertegenwoordigers van de SBB werkgroep en de MIM werkgroep.

Internationaal is er nog geen standaard zoals de NL-SBB. De standaard heeft internationaal potentie. Wel bouwt de standaard voort op internationale standaarden en gebruikt het standaarden zoals [ISO 25964](#) als bouwblokken. Kennis uit de ISO 25964 voor thesauri wordt aangevuld met voor de overheid essentiële elementen als uitleg in begrijpelijke taal en verbinding met de juridische grondslag.

5.1.2 Kwantitatieve en kwalitatieve voordelen ten opzichte van de nadelen

De baten van de adoptie van NL-SBB wegen op ten opzichte van de kosten, risico's en nadelen. Een expliciete beschrijving van door de (semi-)overheid gebruikte begrippen met een uitleg in begrijpelijke taal en verbinding met de (juridische) grondslag is randvoorwaarde voor een toegankelijke en betrouwbare overheid, en juist hiervoor zorgt NL-SBB. De waarde daarvan is niet als zodanig in geld uit te drukken.

Publicatie en uitwisseling van begrippen gaat efficiënter door het gebruik van NL-SBB. Er is geen aparte export en vertaalslag nodig is. Dit levert kwaliteitswinst op en bespaart uren aan inzet om begrippen klaar te maken voor aanlevering aan een catalogus. Door *good practices* via deze standaard te delen en door een markt die op basis van deze open standaarden middelen kan ontwikkelen om begrippen te beheren en te publiceren, kan deze standaard per saldo tot een kostenbesparing leiden, zowel voor organisaties die begrippenkaders willen publiceren als voor de overheid als geheel en voor de maatschappij die deze begrippen (her)gebruiken.

Er is brede belangstelling voor de standaard. Deze brede belangstelling is terug te zien in de samenstelling van de werkgroep waarin vertegenwoordigers van Logius, Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), Informatiehuis Water (IHW), Nationale politie, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Kennisnet, CROW, Geonovum, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Skemu, ArchiXL en Kadaster zitting hadden.

Beveiligingsrisico's zijn acceptabel doordat de standaard alleen de metadata beschrijft en niet de data zelf. Privacyrisico's spelen geen rol bij de uitleg van begrippen.

Een aandachtspunt voor de expertbijeenkomst is om de samenhang tussen NL-SBB en begripsdefinities/begripsbepalingen in wetgeving te duiden ([aanwijzingen voor regelgeving](#)).

5.2 Open standaardisatieproces

Sinds 1 januari 2024 beheert Geonovum de standaard. Het beheer en de doorontwikkeling van de standaard lag tot dat moment bij een werkgroep vertegenwoordigers van Logius, Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), Informatiehuis Water (IHW), Nationale politie, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Kennisnet, CROW, Geonovum, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Skemu, ArchiXL en Kadaster onder auspiciën van [Platform Linked Data Nederland](#). Deze brede groep zal blijven bestaan in de vorm van een werkgroep die zich bezig houdt met de doorontwikkeling en het beheer van de standaard.

Het [specificatiedocument](#) staat op een vrij toegankelijke webpagina. Alle documentatie over het ontwikkel- en beheerproces is beschikbaar via een openbare [github repository](#). Het intellectueel eigendomsrecht op de standaard is royalty-free beschikbaar voor eenieder, onder Creative Commons attribution 4.0 international public license. Hierin is tevens te vinden dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht royalty-free voor eenieder ter beschikking stellen.

Geonovum is een onafhankelijke *non-profit* stichting. Het beheerproces is transparant en het besluitvormingsproces van Geonovum is toegankelijk. Geonovum kent hiervoor een standaard (op BOMOS gebaseerd) [proces voor het beheer van standaarden](#) dat voorziet in inspraak via werkgroepen, open ontwikkeling en consultatie van standaarden, en mogelijkheid tot het indienen van wijzigingsvoorstellen en formeel bezwaar maken.. De huidige werkgroep is een brede vertegenwoordiging van de overheid en blijft bestaan voor de doorontwikkeling en inhoudelijk beheer van de standaard. Geonovum verzorgt het secretariaat. Geonovum heeft algemeen beleid met betrekking tot [versiebeheer](#). Een [beheerplan en de beheerdocumentatie](#) zijn beschikbaar.

Het ministerie van BZK heeft de intentie uitgesproken de financiering voor het beheer van de standaard voor drie jaar te garanderen. Vertegenwoordiging van het Forum Standaardisatie heeft de opdrachtbrief van Ministerie van Binnenlandse Zaken ingezien, waarin de benodigde garanties zijn vastgelegd. In eerste instantie is een offerte uitgevraagd voor een jaar en is op basis van deze offerte voor 2024 opdracht verleend.

Het belang van de Nederlandse overheid is geborgd via het opdrachtgeversoverleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en via de governance van [het MIDO](#). Geonovum informeert en betreft de community via de website en de verschillende nieuwsbrieven.

In het [beheerplan](#) van Geonovum staat dat Geonovum zich in 2024 concentreert op communicatie door de adoptie- en implementatie-ervaringen van de werkgroepleden die meegewerkt hebben aan het opstellen van de standaard, vast te leggen en te communiceren. Dat zijn tenminste Geonovum met het [NEN3610 conceptenbibliotheek](#), Logius met de [Stelselcatalogus](#) en het Kadaster. [BegrippenXL](#), een online systeem voor het definiëren en relateren van begrippen, heeft tooling ingericht conform de standaard. De verwachting is dat er vanuit de markt ook opleidingen zullen ontstaan. Aandachtspunt voor de expertbijeenkomst is of deze verwachting wordt gedeeld door de experts.

De ervaringen worden vastgelegd in best practices enerzijds en wijzigingsvoorstellen voor de standaard anderzijds.

Tijdens expertonderzoek wordt nader getoetst in hoeverre Geonovum in aanmerking te komt voor het predicaat 'uitstekend beheer'.

5.3 Draagvlak

De standaard is ontwikkeld in een werkgroep met vertegenwoordigers van Logius, Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOO), Informatiehuis Water (IHW), Nationale politie, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Kennisnet, CROW, Geonovum, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Skemu, ArchiXL en Kadaster. De Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) ondersteunt de standaard en wil zorgdragen voor de financiering van het beheer van de standaard. Het IBDS zal de standaard verplicht stellen voor deelnemers aan het Federatief Datastelsel. Kadaster maakt gebruik van NL-SBB, de meeste overige organisaties in de werkgroep waaronder Geonovum en Logius zijn bezig met het toepassen van de standaard voor hun eigen begrippenkaders.

Leveranciers ondersteunen NL-SBB zeer beperkt, maar alle tools die linked data ondersteunen (waaronder [Poolparty](#) en [Topbraid](#)) kunnen zo ingericht worden dat ze NL-SBB kunnen gebruiken.

Middels de [SHACL specificatie](#) kan de conformiteit van NL-SBB implementaties worden getoetst. SHACL staat op de lijst open standaarden van Forum standaardisatie als aanbevolen standaard. De helpdesk van Geonovum biedt gebruikers ondersteuning wanneer zij vragen hebben over de juiste implementatie van de standaard.

Het Kadaster deelt kennis rond begrippencatalogus op [website van Het Kadaster](#), en dit kan worden gezien als een voorbeeldimplementatie. Daarnaast dienen de ervaringen van Geonovum met het [NEN3610 conceptenbibliotheek](#), Logius met de [Stelselcatalogus](#) en het Kadaster tevens als voorbeeld. Voor de [taxonomie voor het Zorgeloos Vastgoed afsprakenstelsel](#) wordt tevens gewerkt met NL-SBB, hierin hebben publieke en private partijen een rol in het creëren van een interoperabele taxonomie.

Er is geen vorige versie van de standaard.

5.4 Opname op de lijst bevordert adoptie

Plaatsing van de standaard op de 'Pas toe of leg uit'-lijst, zal zorgen voor meer bekendheid van de standaard en daardoor zullen overheidsorganisaties de standaard gaan implementeren of weloverwogen toelichten waarom ze dit niet doen. Een eenduidige en expliciete beschrijving van door de (semi-)overheid gebruikte begrippen met een uitleg in begrijpelijke taal en verbinding met de (juridische) grondslag is randvoorwaarde voor een toegankelijke en betrouwbare overheid. Als deze standaard consistent wordt toegepast wordt het eenvoudiger elkaars begrippen te delen.

De plannen van het Geonovum voor het bevorderen van de adoptie zijn als volgt. Allereerst zal de nadruk liggen op implementatie ondersteuning, o.a. door het inrichten van de helpdesk, en adoptie van de standaard. Geonovum zal de huidige werkgroep blijven faciliteren en uitbouwen tot gebruikersoverleg en het zoeken van verdere verankering van de standaard, bijvoorbeeld in de NORA. Geonovum stimuleert en helpt deelnemers in het Federatief Datastelsel bij het toepassen van de standaard. Waar nodig en op aangeven van het gebruikersoverleg zal Geonovum de standaard verder verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van versiebeheer van waardelijsten en andere generieke zaken. Door gewenste verbeteringen in het gebruikersoverleg te agenderen zorgt Geonovum dat de belangen van stakeholders geborgd zijn. Geonovum zal twee adviseurs standaarden inzetten met kennis van semantiek, linked data en informatiemodellering.

Geonovum zal de werkgroep periodiek vragen wie de standaard gebruikt en hoe die wordt toegepast. Mocht er een gebruikersgroep komen dan kunnen dezelfde vragen gesteld worden. Op dit moment is er geen andere manier om gebruiksgegevens te achterhalen.

6 Praktijkvoorbeeld

De NL-SBB wordt gebruikt om begrippen in een begrippenlijst, taxonomie of thesaurus eenduidig te beschrijven. Daarbij is er aandacht voor uitleg in begrijpelijke taal (B1 niveau) en de verwijzing naar de (juridische) grondslag van een begrip in een geschreven bron of een bron op het internet (zoals wetten.nl). Een belangrijke meerwaarde van eenduidige betekenis van begrippen is een verantwoorde gegevensuitwisseling, zoals ten behoeve van Federatief Datastelsel. Eenduidige vastlegging van begrippen leidt ook tot betrouwbare overheidsinformatie en betere informatievoorziening.

In het expertonderzoek is extra aandacht voor een concreet praktijkvoorbeeld voor de meerwaarde van NL-SBB, bv. op basis van de lopende implementatie van NL-SBB bij de [Referentie Onderwijs Sector Architectuur](#) (ROSA).