

Reactie op de vragen en suggesties van Forum Standaardisatie na presentatie 'Berichtenstandaard NLCIUS, stand van zaken e-facturatie'

(Forumvergadering woensdag 24 april 2019)

Korte toelichting

De verplichting zoals deze in de Europese Richtlijn 2014/55/EU staat beschreven en in de Aanbestedingswet is opgenomen bestaat uit twee beleidsmatige elementen:

1. Alle overheden en aanbestedende diensten dienen e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken.
2. Alle overheden en aanbestedende diensten dienen e-facturen met de NLCIUS standaard te kunnen ontvangen en verwerken.

Kortom er worden **geen** wettelijke verplichtingen opgelegd aan ondernemend Nederland. Wel heeft de Rijksoverheid heeft bovenop de verplichting uit de Europese Richtlijn haar inkoopcontracten aangescherpt met de aanvullende eis dat per 1 januari 2017 alle nieuwe opdrachten dienen te worden gefactureerd door middel van een e-factuur.

Implementatie in Nederland

Naast de juridische omzetting in de Aanbestedingswet heeft Nederland deze verplichting beleidsmatig opgepakt door middel van het stimuleren van het bouwen van een nationale infrastructuur door marktpartijen die gebruik maakt van de NLCIUS e-factuur.

- a. EZK heeft destijds met een groep bedrijven het Pan European Public Procurement Online (PEPPOL) afsprakenstelsel naar Nederland gehaald.
- b. EZK heeft een private stichting, SimplerInvoicing, laten oprichten die dit afsprakenstelsel beheert en op verzoek van EZK de regionale PEPPOL-autoriteit heeft toegewezen gekregen van de internationale moederorganisatie OpenPEPPOL.
- c. Met Europese gelden uit het Connecting Europe Facility-programma (CEF) hebben de bedrijven die SimplerInvoicing hebben opgericht, samen met medeoverheden, de afspraken uit het afsprakenstelsel geconcretiseerd naar werkende software, zowel e-facturatie modules als het bouwen van de infrastructuur waarover de e-facturen heengaan.

Dit nationale netwerk maakt het mogelijk om niet alleen Business-to-Government (B2G) te e-factureren, maar ook Business-to-Business (B2B) of Government-to-Business (G2B) te e-factureren. Hierdoor krijg iedere entiteit de mogelijkheid om als verzender of ontvanger van e-facturen te genieten van de voordelen die het biedt.

Wat betekent dit concreet voor de eindgebruiker?

De eindgebruiker, diegene die een e-factuur verstuurt of ontvangt, schaft een e-factuur module aan op dezelfde manier als je een stuurprogramma, een tekstverwerkingsprogramma of een computergame aanschaft.

Gebruikmaken van de voordelen die de markt biedt

Doordat de Nederlandse overheid heeft ingezet op het creëren van een markt, in plaats van zelf iets te bouwen, heeft de eindgebruiker keuze uit diverse e-factuurmodules van verschillende aanbieders, ieder met hun eigen verdienmodel.¹ Voor de **grote gebruikers** zijn er maatwerkoplossingen, voor **het MKB en microbedrijven** bestaan er standaard e-factuurpakketten vaak gebouwd door of voor een

¹ Vb. Gratis aanschaf van e-factuur software, maar abonnement voor helpdesk; abonnement op e-factuur software; eenmalige aanschaf van een e-factuurmodule binnen een financieel softwarepakket; gratis aanschaf van e-factuur software en betaling per verzonden factuur; pre-paid tegoed voor het versturen van e-facturen.

financieel pakket, voor de **ZZP'ers, incidenteel facturerende bedrijven** en de **beginnende ondernemers** bestaan er verscheidene e-factuurportalen².

Regelhulp e-factureren

De rijksoverheid heeft bovendien een regelhulp gemaakt die een leveranciers van de rijksoverheid informeert over e-factureren en wat belangrijk is om te weten om te kunnen e-factureren aan de rijksoverheid.

Net zoals e-mail

De NLCIUS maakt bovenstaande allemaal mogelijk, door het hebben van 1 standaard kunnen alle verschillende boekhoudsystemen, financiële pakketten, maatwerksystemen en portalen met elkaar communiceren, zonder dat de eindgebruiker hier iets van merkt. Een bekende analogie is dat iedere eindgebruiker bekend is met de term e-mailen, maar vaak niet weet dat het SMTP protocol het mogelijk maakt om van een Gmail account te e-mailen naar een Windows Live account.

Waarom is dit overheidsbeleid?

e-Factureren draagt bij aan een efficiëntere overheid, die tijdig uitbetaalt³ en daarmee bijdraagt aan een betere dienstverlening voor het bedrijfsleven. e-Factureren past in de ambities van de rijksoverheid om een leidende rol te spelen in digitale transformatie trajecten. De rijksoverheid als grootste opdrachtgever van Nederland heeft er dan ook voor gekozen om te fungeren als een katalysator richting de markt om de transitie te maken van papieren facturen naar digitale facturen. Bovenstaande resulteert bovendien in een vermindering van de administratieve kosten, zowel aan de overheidskant als aan de kant van het bedrijfsleven.

Wat is de vraag van beleid aan het forum?

Op dit moment heeft BZK de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de compliancy aan de Europese Richtlijn en de Aanbestedingswet, terwijl het een primaire verantwoordelijkheid is van de rijksoverheidsorganisaties om hun ontvangende systemen NLCIUS compliant te maken. Concreet uit dit zich in het feit dat BZK tijdelijk een partij heeft gecontracteerd die een voorziening heeft om de aangeleverde NLCIUS berichten te converteren naar berichten met een oude overheidsstandaard (OHNL). **Deze tijdelijke voorziening was voorzien om alle rijksoverheidsorganisaties die zijn aangesloten op de Digipoort de tijd te geven om alsnog NLCIUS in hun systemen in te richten.** Per 18 april 2019 (de deadline voor overheden om NLIUS e-facturen te ontvangen en verwerken) is NLCIUS echter alleen nog door UBR ingeregeld, ondanks dat de NLCIUS op de pas-toe-of-leg-uit-lijst van het Forum Standaardisatie is geplaatst.

BZK wil graag dat de rijksoverheidsorganisaties alsnog hun verantwoordelijkheid pakken en ervoor zorgen dat ze compliant worden aan de wettelijk voorgeschreven standaard voor e-factureren, de NLCIUS.

Vandaar de vraag aan de leden van het Forum om suggesties om rijksoverheidsorganisaties te bewegen de transitie te maken van een oude obsoleete overheidsstandaard voor e-factureren naar de wettelijk voorgeschreven NLCIUS standaard.

² Een lijst van portalen kunt vinden via: <https://www.simplerinvoicing.org/nl/software.php>

³ <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/efactureren/dossier-berichten/sneller-betalen-zo-doen-we-dat/>

1. Breng de financiële impact van implementatie in kaart > wat moet een organisatie doen en wat kost het om de NLCIUS bij een organisatie te implementeren?

Rijkoverheid

De financiële- en inkoopssystemen van de rijksoverheidsorganisaties ontvangen via Digipoort hun e-facturen en maken hiermee deel uit van de Generieke Digitale Infrastructuur. Niet alle rijksoverheidsorganisaties zijn volgens de correcte koppelvlakken aangesloten op Digipoort.

Om deze aansluiting te maken en NLCIUS te implementeren dienen er 3 zaken te worden ingeregeld, (1) de aansluiting (2) de mapping en (3) de verwerking.

- (1) **Het realiseren van een aansluiting op Digipoort.** De rijksoverheidsorganisaties moeten een volledige aansluiting op Digipoort hebben (dus geen SMTP/Email aansluiting). De rijksoverheidsorganisaties die al correct zijn aangesloten op Digipoort kunnen deze stap overslaan.
- (2) **Een vertaling naar het eigen bedrijfsproces.** Organisaties moeten een mapping maken van de Business termen in de NLCIUS naar de functioneel en technisch formaat van hun backend systeem. Om stap 3 te kunnen doen moet de NLCIUS factuur in verwerkbaar SAP/Oracle/Exact formaat worden gezet.
- (3) **Het voorbereiden van het eigen bedrijfsproces.** De factuur moet worden ingelezen in het financiële systeem. En het bijbehorende beoordelingsproces moet worden gestart. Belangrijkste aandachtspunt: De uitval-stroom. Facturen die om wat voor reden technisch correct zijn moeten (lieft automatisch) worden afgehandeld. Ten slotte dienen rijksoverheidsorganisaties compliant te zijn aan de volledige NLCIUS en deze te kunnen verwerken. Dit betekent met inbegrip van complexere scenario's zoals gemixte facturen, kortingen en toeslagen, etc.

De kosten van bovenstaande 3 zaken zijn per ministerie verschillend en afhankelijk van de bekendheid met de materie.

Medeoverheden

Naast de rijksoverheidsorganisaties zijn tevens drie gemeenten ontsloten via Digipoort, te weten Amsterdam, Utrecht en Zuidplas. Van deze drie gemeenten ontvangt alleen gemeente Utrecht nog e-facturen. Amsterdam en Zuidplas hebben inmiddels voor een alternatief kanaal gekozen via een Deelnemer van het SimplerInvoicing netwerk⁴.

Voor veruit de meeste medeoverheden geldt dat zij voor het ontvangen van e-factureren zijn aangesloten op de infrastructuur van SimplerInvoicing Afsprakenstelsel. Deze infrastructuur maakt reeds gebruik van de NLCIUS standaard, waardoor gemeenten momenteel reeds bereikbaar zijn voor het ontvangen van e-factureren die gebruik maken van de NLCIUS standaard.

2. Wat is de business-case: laat zien dat implementatie kostenbesparing oplevert;

Zoals hierboven als kort toegelicht, de berichtenstandaard NLCIUS is een middel om te komen tot een doel, het draagt namelijk bij aan een efficiënte wijze van elektronisch factureren, maakt e-factureren applicatie onafhankelijk en vergroot daarmee de interoperabiliteit. Ook stimuleert het marktwerking en

⁴ **SimplerInvoicing** is de naam van de Pan European Public Procurement On-Line (PEPPOL) autoriteit in Nederland. SimplerInvoicing draagt in Nederland de zorg voor de technisch ondersteuning bij het aansluiten van Deelnemers aan het afsprakenstelsel, voert het beleid binnen de kaders van Open PEPPOL en houdt toezicht op de naleving van de Deelnemers. Nederland is uniek in in de wereld doordat SimplerInvoicing niet alleen de Business-to-Government (B2G) infrastructuur faciliteert, maar ook Business-to-Business (B2B).

N.b. Het Open PEPPOL afsprakenstelsel vormt de basis van een voornamelijk Europees routeringsnetwerk van e-berichten, waarvan e-factureren momenteel de eerste is. Ook Digitale koplopers als Singapore, Australië en Canada maken inmiddels gebruik van PEPPOL.

een doorlopende doorontwikkeling van e-facturatie oplossingen (innovatie). Hierdoor zijn de voordelen van de NLCIUS voornamelijk kwalitatief en ondersteunend aan voordelen van e-factureren.

- (1) **Juridisch** Het kunnen ontvangen en verwerken van de NLCIUS is via het Besluit van 6 september 2018 verplicht gesteld aan alle aanbestedende diensten en speciale-sector bedrijven.⁵
- (2) **Interoperabiliteit** De NLCIUS is de nationale variant van de Europese CIUS en het implementeren van de NLCIUS draagt daarmee bij aan de interoperabiliteit doordat het kan communiceren met de CIUS gerelateerde standaarden van de 28 Lidstaten.
- (3) **Eenmalige implementatie** Met het kiezen voor de NLCIUS en daarmee voor één standaard, hoeven overheidsorganisaties en bedrijven, als verzenders en ontvangers, slechts één implementatietraject te doorlopen in plaats van dat het meerdere berichtenstandaarden dient te implementeren, dit bespaart tijd, geld en beheercapaciteit.
- (4) **Geen conversies nodig** Door nationaal gebruik van de NLCIUS zijn conversies tussen verschillende berichtstandaarden niet meer nodig, dit heeft meerdere voordelen:
 - a. Niet alles kan worden geconverteerd, dit leidt tot kwaliteitsverlies van gegevens en daarmee tot onvolledige informatie.
 - b. Door onvolledige informatie bij conversies kunnen facturen uitvallen, wat er vaak toe leidt dat men teruggrijpt naar oude wijzen van factureren en dus de kiezen voor de *explain* variant bij *comply or explain*-beleid.

Actualiteit: Momenteel worden Rijksoverheidspartijen geconfronteerd met leveranciers die graag direct via Digipoort het NLCIUS formaat willen aanleveren, omdat ze dan van alle conversies af zijn die momenteel bestaan. e-Facturen die direct op Digipoort worden afgeleverd kunnen slechts in het oude OHNL format worden aangeleverd, niet in NLCIUS formaat. Potentieel kunnen leveranciers de Rijksoverheid in gebreke stellen, want het is wettelijk geregeld dat aanbestedende diensten NLCIUS moeten kunnen verwerken en ontvangen.

- (5) **Centraal beheer en doorontwikkeling garandeert eenduidigheid, ook voor de toekomst** De CIUS en de NLCIUS zijn een resultante van een intensief onderhandelings- en ontwikkelingstraject van enkele jaren. Voor de NLCIUS is een nationaal Standaardisatieplatform e-factureren (STPe) in het leven geroepen om het beheer- en de doorontwikkeling te faciliteren. Hierdoor blijft de NLCIUS up-to-date, voor nu en in de toekomst.

Kwalitatieve Voordelen van e-factureren in het algemeen

Voordelen ontvangende organisatie	Voordelen verzendende organisatie	Voordelen voor de economie
Geen invoerwerk	Minder print- en verzendkosten	Verbetering liquiditeitspositie MKB en concurrentiepositie bedrijven
Geen postverwerking	Snellere betaling wanneer organisaties betalingstermijnen inkorten (reductie van de doorlooptijd)	Stimulans voor meer digitaal werken
Niet meer handmatig inscannen	Accurater betaling (bijvoorbeeld betaling altijd op de 30e dag)	Minder papier en transport nodig, waardoor minder CO ₂ -en energiebelasting
Geen aparte herkensoftware meer nodig	Sneller factureren en minder fouten bij betaling	Verbetering van de rechtmatigheid en transparantie
Facturen raken niet meer zoek	Automatische controle en matching factuur is eenvoudiger	Verschuiving van werkgelegenheid

⁵ **Besluit van 6 september 2018 tot wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten**, stb-2018-321 ISSN 0920 – 2064, 's-Gravenhage, 2018.

Minder uitval van facturen door onduidelijke of onbekende gegevens	Minder inzet personeel nodig	Stimulans voor meer digitaal werken in de bedrijfsvoering
E-facturen worden direct afgeleverd met ontvangstbevestiging	Track-and-trace mogelijkheden voor de verzender, waarbij het mogelijk wordt de e-factuur te volgen.	Uitstraling imago van de Nederlandse economie als een digitale koploper, ook het MKB
Basale controles goedkoper (digitaal i.p.v. handmatig)		
Digitale archivering (digitale facturen zijn overal beschikbaar)		
Geen spookfactuur (indien via beveiligd kanaal)		
Veiligheid vertrouwelijke informatie (indien via beveiligd kanaal)		
Bespoedigt verdere optimalisering inkoopproces (zoals 3-way matching)		

De implementatie van 1 nationale standaard draagt bij aan de bevordering van de adoptie van e-factureren Bovenstaande punten dragen allemaal bij aan het bevorderen van de adoptie van elektronisch factureren in Nederland en in Europa. De Europese Richtlijn met de verplichting aan de overheden heeft dan ook tot doel om aanbestedende overheden als **launching customer** te doen fungeren. De weg er naartoe is een weg van investeringen, maar deze investeringen bestaan (1) financieel; (2) uitbannen van de kinderziektes; (3) gewenning in gebruik; om van e-factureren gemeengoed te maken **en leiden uiteindelijk tot een nationale besparing van 1,2 mld euro**⁶.

3. Richt een test- en ontwikkelplatform in voor vergroting van betrokkenheid van leveranciers en gebruikers

Rijksoverheid

Bij de Rijksoverheid heeft Digipoort reeds een test- en ontwikkelplatform ingericht. Voor Digipoort is er bij aansluitingen een 'Aansluit Suite' beschikbaar. De Aansluit Suite biedt de functionaliteit om te helpen bij de aansluiting op Digipoort (Procesinfrastructuur) en het opstellen en uitwisselen van berichten. De Aansluit Suite Digipoort heeft als primair doel de softwareontwikkelaar te ondersteunen bij de ontwikkeling van systeemkoppelingen met Digipoort. Maar ook als niet zelf een systeemkoppeling wordt beheert kunnen hier berichten worden gevalideerd en de gegevensstandaarden bekeken. Verder is er een zogenaamde Pre-productie omgeving van Digipoort beschikbaar. Dit is een omgeving die nagenoeg dezelfde instellingen en configuratie bevat als de Productie omgeving. Hiermee kunnen dus 'productie-like' testen worden uitgevoerd.

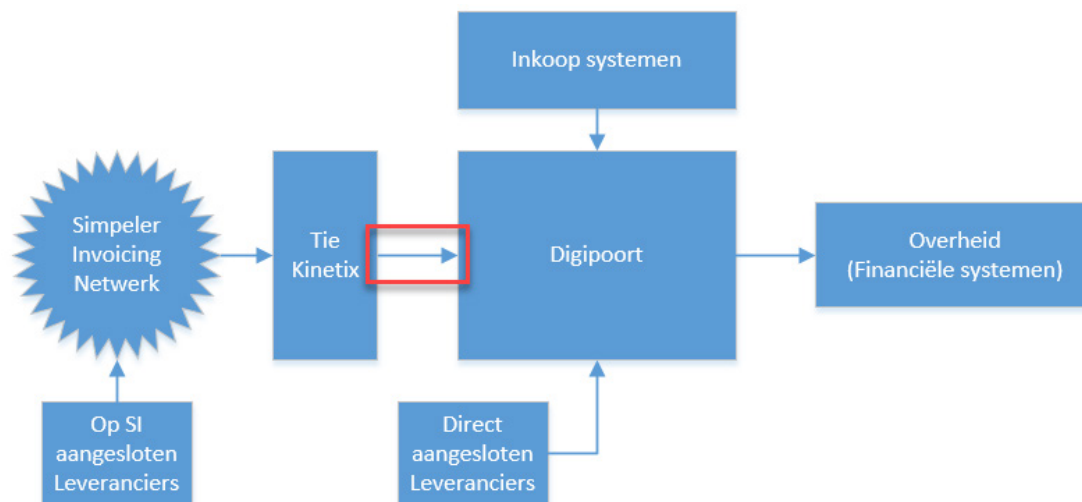
SimplerInvoicing

Binnen het SimplerInvoicing afsprakenstelsel, bestaat de mogelijkheid om ketentesten en simulatietesten uit te voeren. Gesteld wordt dat deze voor deelnemers verplicht is als deze aansluit als nieuwe access point. Voor hulp bij implementatie is er ook een validatie tool beschikbaar. Hierin zijn de verschillende SI-UBL versies als ook de EN16931 te valideren.

⁶ **Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren**, Deloitte Consulting in opdracht van het ministerie van EZK, blz 12-16 (november 2014)

4. Meet als beheerder actief het gebruik van NLCIUS.

Deze suggestie van het Forum Standaardisatie is inmiddels overgenomen voor de berichtenstroom die vanuit het SimplerInvoicing afsprakenstelsel binnenkomt. Tie Kinetix, opdrachtnemer van het Rijksaccesspoint op SimplerInvoicing, die bovendien het NLCIUS formaat omzet naar OHNL, heeft de opdracht gekregen om bij te houden hoeveel NLCIUS facturen er binnenkomen.



Vanuit de direct aangesloten leveranciers op Digipoort, waar momenteel de grootste berichtenstroom vandaan komt zijn, in de maand april (2019) 20.952 e-facturen binnengekomen. In deze berichtenstroom zijn nog geen e-facturen in NLCIUS formaat meegegaan.

Van de 13.953 e-facturen die in de maand april (2019) vanuit SimplerInvoicing zijn binnengekomen, zijn er 429 facturen in NLCIUS formaat toegestuurd. Hieruit kan worden opgemaakt dat de deelnemers van SimplerInvoicing zelf nog een stap te maken hebben met het upgraden van hun factuurversie. Hierover is door beleid inmiddels contact met het bestuur van SimplerInvoicing.

Rijlabels	Som van Aantal	Percentage
OHNL	2.031	15%
SimplerInvoicing 1.1	8.657	62%
SimplerInvoicing 1.2	2.840	20%
SimplerInvoicing 2.0 (NLCIUS)	429	3%
Eindtotaal	13.957	100%

Nationaal gebruik van NLCIUS

Het Standaardisatieplatform e-factureren, STPE, (www.stpe.nl) is een samenwerking van SimplerInvoicing, TNO en NEN in opdracht van het ministerie van EZK. Deze partijen waren eerder vanuit hun eigen expertise actief op het gebied van het standaardiseren van e-facturatie. STPE fungeert als beheerorganisatie voor de NLCIUS standaard. STPE zal ten behoeve van de Monitor Open Standaarden 2019 gebruiksgegevens over NLCIUS aanleveren. Deze informatie is nu nog niet beschikbaar.

5. Zorg als beheerder voor vangnetten voor kleine en middenbedrijven die hierin niet mee kunnen doen (intermediairs)

Rijksoverheid

De Rijksoverheid is momenteel bereikbaar via een e-factuurportaal⁷ dat is ondergebracht bij de DigiInkoop applicatie. Hiervoor dient de betreffende ondernemer of medewerker van het bedrijf een account aan te maken (via zelfregistratie) en kan vervolgens via handmatig invoer alle rijksoverheidsorganisaties een e-factuur toesturen.

In de markt bestaan er ook een aantal e-factuur portalen (hierna: marktportaal), waarbij handmatige invoer wordt omgezet naar een e-factuur. In de praktijk betekent dit wel dat bij deze generieke e-factuurportalen - in tegenstelling tot het op maat gemaakte e-factuur portaal van DigiInkoop - het mogelijk is dat de leverancier per ongeluk opties gebruikt die niet conform het basisfactuur Rijk zijn en de e-factuur met een foutmelding terugkomt.

Met het vergroten van de nationale adoptie in het achterhoofd, is beleid momenteel bezig te bekijken hoe ervoor te zorgen dat gebruikers er zeker van kunnen zijn dat de door hun via de marktportalen verstuurd e-facturen bij de Rijksoverheid aankomen.

Er wordt gedacht aan het ontwikkelen van een toetsingskader, een soort meetlat waar een marktportaal zich aan kan meten. Indien een marktportaal voldoet aan de eisen uit dit toetsingskader kan het een certificaat voeren, zodat de eindgebruiker erop kan vertrouwen dat de verstuurd e-factuur aankomt bij de rijksoverheid.

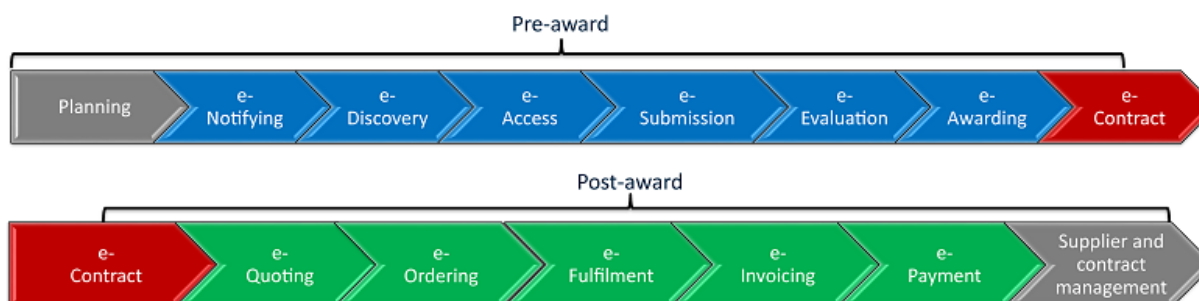
Er liggen dan nog wel vraagstukken open zoals bijvoorbeeld het organiseren van de toelatingstoets en de invulling van het toezicht op de naleving van deze marktportalen.

Medeoverheden

Bovengenoemde marktportalen zijn ook geschikt voor het versturen van e-facturen aan medeoverheden.

6. Zorg ervoor dat je als beheerder actief inbreng kan leveren in pre-award tijdvak van de Europese ontwikkelingen rond e-procurement.

E-facturatie is het sluitstuk van de hele e-procurement procesketen. Hoe meer van de keten wordt toegepast, hoe efficiënter de Digitale Overheid werkt. Belangrijk hierbij is dat we als NL meedraaien in de Europese werkgroepen zodat we invloed kunnen uitoefenen op de e-procurement standaarden die daar ontwikkeld worden.



Momenteel is door PIANOo/Tenderned aangegeven dat er geen inzet meer wordt gepleegd voor de invulling van de stoelen in de Technische Commissie (TC) voor het ontwikkelen van e-berichten in het pre-award domein. Het beleidsverantwoordelijk departement EZK heeft dit signaal bevestigd en aangegeven ook vanuit de beleidskant geen zitting te nemen of te organiseren in de pre-award TC's. BZK heeft EZK gevraagd naar de onderbouwing van dit standpunt en wacht momenteel de beantwoording af.

⁷ <https://digiinkoop.nl/>