

# notitie



## FORUM STANDAARDISATIE 29 september 2021 Agendapunt 4B Intakeadvies Peppol BIS 3 standaarden.

Nummer: FS-20210929.4B

Aan: Forum Standaardisatie  
Van: Stuurgroep Open Standaarden

Datum: 29 september 2021  
Versie: 1.0

Bijlagen: geen bijlage

### Advies

Het Forum Standaardisatie wordt geadviseerd om de standaard Peppol BIS 3 standaarden in procedure te nemen voor opname op de Lijst Aanbevolen Standaarden.

### Toelichting

#### 1. Korte beschrijving van de standaard

De Peppol BIS (Business Interoperability Specification) 3 standaard (een standaard bestaande uit een verzameling van standaarden) wordt uitgewisseld via een beveiligd netwerk van zendende en ontvangende "accesspoints". Het transportprotocol dat de accesspoints gebruiken is AS4. Een leverancier en/of klant kan op elke gewenste wijze aansluiten op een accesspoint, mits het accesspoint die wijze ondersteunt en de verbinding met het accesspoint voldoet aan de beveiligingseisen die in de Transport Infrastructure Agreement van Peppol worden gesteld. Zo ontstaat er een beveiligde keten van leverancier naar klant via twee accesspoints.

Peppol BIS 3 wordt onder andere toegepast bij het verzenden, ontvangen en verwerken van elektronisch facturen. Het verzenden en ontvangen vindt plaats over het beveiligde netwerk, waar alleen geautoriseerde organisaties toegang toe hebben. Het verwerken van de facturen vindt plaats op basis van gestandaardiseerde datavelden in de factuur. Door de vastgelegde set met internationale afspraken in de volledige keten toe te passen, kan facturatie geheel geautomatiseerd plaatsvinden over landgrenzen heen.

#### 2. Betrokkenen en proces

Het aanmeldformulier is ingediend door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGOO-Digitale Samenleving) bij monde van Gabriëlle Luzac. Het intakegesprek heeft plaatsgevonden op dinsdag 13 juli. Bij het intakegesprek waren aanwezig Gabriëlle Luzac (Ministerie van Binnenlandse Zaken), Han Zuidweg (Bureau Forum Standaardisatie), Hans Laagland (Bureau Forum Standaardisatie), Ilmar Kotte (Lost Lemon) en Jeroen de Ruig (Lost Lemon).

Na het intakegesprek heeft Gabriëlle Luzac aanvullende informatie verzameld en opgestuurd. Vervolgens is het intakeadvies opgesteld door Ilmar Kotte en Jeroen de Ruig en daarna ter review voorgelegd aan de andere aanwezigen bij het intakegesprek.

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

De standaard is getoetst op de vier criteria<sup>1</sup> hieronder de toelichting daarop.

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

Ja, het is in potentie op alle drie de scenario's toepasbaar, maar wordt nu voornamelijk gebruikt voor B2G. In toenemende mate wordt er in B2B en G2B gebruik gemaakt van BIS3. Grote commerciële organisaties, als KPN, Randstad en Rabobank stuwen de verzending van BIS3 facturen in B2B scenario's. De adoptie binnen het MKB wordt ook gestimuleerd door de standaard integratie van Peppol accesspoints in softwarepakketten. Inmiddels is er ook discussie gaande om de standaarden G2G te gaan gebruiken. Voor burgers/consumenten zijn nog geen grootschalige trajecten gestart.

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

Ja, met de toepassing van deze standaard en transportnetwerk wordt op een pakketonafhankelijke wijze ervoor gezorgd dat (semi-)overheden relatief eenvoudig met elkaar gegevens kunnen uitwisselen met betrekking tot inkoop en facturering (bijv. provincies die facturen ontvangen van gemeenten).

Het beoogd functioneel toepassingsgebied is: de Peppol BIS 3 standaarden kunnen worden toegepast bij het uitwisselen van bestel, inkoop en facturatie gerelateerde gegevens van machine-to-machine.

Het organisatorisch werkingsgebied is minder relevant bij een aanbevolen standaard.

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

Ja, de Peppol infrastructuur staat vernoemd in de nota van toelichting van het Aanbestedingsbesluit inzake e-facturatie<sup>2</sup>. Niettemin worden de overige standaarden, naast e-facturatie, niet genoemd. Het opnemen van de overige standaarden zorgt voor een verdere bekendheid en een bepaalde status door associatie met- en daarmee endorsement van Forum Standaardisatie.

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

---

<sup>1</sup> Meer informatie over de criteria voor het in procedure nemen van een standaard op de website van het Forum Standaardisatie, <https://www.forumstandaardisatie.nl>

<sup>2</sup> De Europese Richtlijn 2014/55/EU is door Nederland verwerkt in het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied. De publicatie in het Staatsblad 2018, 321 vermeldt het gebruik van Peppol in de Nota van toelichting.

Ja. Op dit moment valt er nog veel te behalen met het digitaliseren van de transactieketen die het facturatieproces tussen diverse organisaties faciliteert. Helaas is het gedigitaliseerde facturatieproces vaak voorbehouden aan multinationals die vanwege de schaalgrootte dure maatwerkoplossingen/BSP's kunnen aanschaffen die gebaseerd zijn op gesloten standaarden. Multinationals leggen daarmee een standaard op aan andere organisaties die zich moeten conformeren aan de standaard van de multinational. Multinationals maken daarmee gebruik van hun monopoliepositie. Hierbij de bekende gevolgen: geen interoperabiliteit, dus meerdere implementaties per organisatie met hoge kosten als gevolg. Bovendien hoge kosten voor de leveranciers die moeten aansluiten op de diverse opgelegde standaarden.

Door via de Open Peppol BIS standaarden een open infrastructuur te creëren wordt digitaal factureren mogelijk gemaakt voor de kleine ondernemers. Peppol voorziet in een maatschappelijk product met zes belangrijke kernwaarden om digitaal factureren te faciliteren: keuzevrijheid, veilig, laagdrempelig, betrouwbaar, interoperabel en betaalbaar.

## 4. Is er zicht op een positief expertadvies?

Wanneer het Forum Standaardisatie de standaard in procedure neemt, zal een groep experts de Peppol BIS 3 standaarden gaan toetsen op de vier inhoudelijke criteria<sup>3</sup> voor opname op de lijst van aanbevolen standaarden.

Het intakeonderzoek heeft vooralsnog geen inhoudelijke criteria gevonden, die een positief expertadvies voor plaatsing van de Peppol BIS 3 standaarden op de lijst van aanbevolen standaarden in de weg zouden kunnen staan.

Dit wordt hieronder toegelicht in paragrafen 4.1-4.4.

### 4.1. Toegevoegde waarde

Peppol BIS 3 heeft toegevoegde waarde. De indieners geven aan dat het volledig adopteren van de open standaarden en daarmee het digitaliseren van zakendoen in Nederland, de Nederlandse economie een kostenbesparing kan opleveren. Daarnaast zorgt de standaard voor andere voordelen zoals realtime kunnen rapporteren, realtime bijsturen van de uitgaven, realtime inzicht in de uitnutting van contracten, verkorte betaaltermijnen, en inzicht in betaalprocessen.

### 4.2. Open standaardisatieproces

Er is sprake van een open standaardisatie proces. Het beheer van de Peppol standaarden is belegd bij de Europese Open Peppol Organisatie. Dit is een stichting die wordt gefinancierd vanuit het lidmaatschap door de leden. Het aantal leden groeit al enkele jaren, te zien aan de leden lijst op de website van Open Peppol. De Peppol autoriteit van o.a. de meeste Europese (waaronder Nederland), de Australische, Nieuw-Zeelandse, overheden zijn de voornaamste leden. Op enkele van deze overheden na heeft deze groep Peppol als voornaamste e-procurement netwerk opgenomen in het landelijke beleid.

De specificaties van de Peppol standaarden zijn voor een ieder kosteloos beschikbaar. Organisaties kunnen lid worden van de Open Peppol Organisatie voor een, op het eerste oog, acceptabel bedrag. Het lidmaatschap biedt verschillende voordelen, zoals het meebeslissen over de doorontwikkeling van de Peppol standaarden. Ook de Nederlandse overheid is voldoende vertegenwoordigd.

De Open Peppol Organisatie voldoet aan de belangrijkste criteria van een open standaardisatie proces. Zo houdt de organisatie een publieke consultatie voor de definitieve vaststelling van de nieuwe versie van de standaard. Op de website van Open Peppol is veel informatie te vinden, maar de beheer informatie is hier niet in alle gevallen goed vindbaar. De indieners geven aan dat

---

<sup>3</sup> Meer informatie over de inhoudelijke toetsingscriteria op de website van het Forum Standaardisatie, <https://www.forumstandaardisatie.nl>

binnenkort, samen met de herziening van de huidige agreements en onderliggende policies, een nieuwe website gelanceerd wordt waar de beheerdocumentatie wel goed vindbaar zal zijn.

### 4.3. Draagvlak

Er is voldoende draagvlak voor de standaard. Volgens de indieners wordt de huidige versie van de standaard door verschillende overheidspartijen gebruikt, waaronder de Rijksoverheid, de meeste gemeentes en provincies. De standaard is sinds april 2021 opgenomen in de door de VNG geëxploiteerde gemeentelijke GEMMA Softwarecatalogus.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de Nederlandse Peppolautoriteit opgericht om de veiligheid, betrouwbaarheid en adoptie te vergroten en daarmee het gebruik van de standaard te verhogen. Deze organisatie is structureel geborgd.

Aangezien Peppol BIS 3 een internationale standaard is, is het bijna altijd noodzakelijk om op nationaal niveau aanvullende of nadere afspraken te maken. De Nederlandse Peppolautoriteit zorgt voor de borging van de voor Nederland specifieke afspraken.

### 4.4. Opname op de lijst bevordert adoptie

De opname van de Peppol BIS 3 standaarden op de Lijst Aanbevolen Standaarden draagt bij aan adoptie, omdat stakeholders waarde hechten aan een eenduidige status van de standaard, voordat zij tot implementatie overgaan.

Daarnaast is lijst van aanbevolen standaarden een prima middel om binnen de overheidsorganisaties te stimuleren gebruik te maken van de opkomende Peppol BIS 3 Standaarden, naast de PEPPOL BIS Billing 3.10, die overheidspartijen al kunnen toepassen door aansluiting op het Peppolnetwerk.

## 5. Samenhang met andere standaarden op de lijst

Het Forum Standaardisatie streeft naar het onderhouden van een samenhangende lijst van verplichte en aanbevolen standaarden. Als de aangemelde standaard een verband heeft met standaarden die al op de Lijst verplichte Standaarden of de Lijst Aanbevolen Standaarden staat, dan is het belangrijk om dit verband in kaart te brengen. Geef ook aan of de aangemelde standaard in verband staat met standaarden die nog niet op de lijst staan, maar daarvoor wel in aanmerking komen.

Peppol BIS Billing heeft toegevoegde waarde ten opzichte van aanverwante en vergelijkbare standaarden, zoals het op de Lijst verplichte Standaarden opgenomen NLCIUS. De Peppol BIS Billing versie 3 is een compliant CIUS implementatie van de Europese e-facturatie standaard EN 16931, net zoals de NLCIUS compliant is aan de Europese e-facturatie standaard EN 16931. NLCIUS en BIS Billing 3 kunnen naast elkaar worden gebruikt. Een Standaard als de NLCIUS is echter alleen gericht op e-facturatie binnen Nederland en heeft geen vaste machine-to-machine infrastructuur waarop het wordt uitgewisseld.

De UBL-OHNL standaard beschrijft de berichten voor inkopen van alle producten en diensten, met uitzondering van inhuur personeel. Deze standaard is een verbijzondering van de internationale UBL standaard, zoals de overheid deze gebruikt voor DigiInkoop en e-factureren. De standaard bestaat uit een set documenten die ontwerpers en bouwers inzicht geeft in de opbouw van berichten.

OHNL is een specifiek voor de Nederlandse overheid gebruikt formaat. De Nederlandse overheid is echter ook aangesloten op een nationale en internationale standaard in de vorm van Peppol. Via Peppol kunnen organisaties de BIS 3 uitwisselen die voldoet aan de Europese norm. Daarmee is er geen noodzaak voor de Rijksoverheid om een specifiek formaat in stand te houden.

Met Peppol BIS is een entiteit wereldwijd interoperabel met alle entiteiten die op het Peppol-netwerk zijn aangesloten, ongeacht hun achterliggende financieel, inkoop of ERP pakket. Dat is met OHNL per definitie niet zo.

Tijdens het vervolgproces extra aandacht voor de samenloop met eventuele deels overlappende standaarden UBL OHNL en NLCIUS.

## 6. Welke organisaties ondersteunen deze aanmelding?

Naast het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de indiener van de standaard, ondersteunt ook de Nederlandse Peppolautoriteit de aanmelding van de standaard bij het Forum Standaardisatie.

## 7. Use case

Met Peppol BIS is een entiteit wereldwijd interoperabel met alle entiteiten die op het Peppol-netwerk zijn aangesloten, ongeacht hun achterliggende financieel, inkoop of ERP pakket. Voor alle Nederlandse overheidsinstanties, zowel centraal als decentraal, betekent dit dat de internationale uitwisseling van facturen via één factuurstandaard kan gaan plaatsvinden. Daarmee hoeft de overheid geen diversiteit aan factuurstandaarden meer te implementeren, maar zich louter te richten op één centraal beheerde standaard. De kosten die een overheidsinstantie of organisatie moet maken om aan te sluiten op een internationaal netwerk worden zo minimaal gehouden.

Daarnaast kan het een kostenreductie met zich meebrengen door het standaardiseren van de interne procurement processen, in eerste instantie met name bij het factuurverwerkingsproces. Doordat de Nederlandse Peppolautoriteit ook stuurt op snellere adoptie van BIS3 orders kan de kostenreductie sneller gerealiseerd worden.

Een voorbeeld van een organisatie die al profijt heeft van de internationale adoptie van de BIS3 standaard is Arcadis. Arcadis levert diensten aan veel Europese overheden en kan door de aansluiting via Peppol eenvoudig alle overheden een BIS3 factuur sturen.