



Forum Standaardisatie

Expertadvies Semantisch Model Elektronische Factuur

Datum 6 augustus 2012

Colofon

Projectnaam	Expertadvies Semantisch Model Elektronische Factuur
Versienummer	1.0
Locatie	
Organisatie	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag forumstandaardisatie@logius.nl
Auteurs	André Hendriks, Rick van Rooijen

Inhoud

Colofon	2
Inhoud	3
Managementsamenvatting	4
1 Doelstelling expertadvies	7
1.1 <i>Achtergrond</i>	7
1.2 <i>Proces</i>	7
1.3 <i>Vervolg</i>	9
1.4 <i>Samenstelling expertgroep</i>	9
1.5 <i>Toelichting Semantisch Model Elektronische Factuur</i>	10
1.6 <i>Relatie met andere standaarden</i>	10
1.7 <i>Leeswijzer</i>	10
2 Toepassings- en werkingsgebied	11
2.1 <i>Functioneel toepassingsgebied</i>	11
2.2 <i>Organisatorisch werkingsgebied</i>	11
3 Toetsing van standaard aan criteria	12
3.1 <i>Open standaardisatieproces</i>	12
3.2 <i>Toegevoegde waarde</i>	16
3.3 <i>Draagvlak</i>	19
3.4 <i>Opname bevordert adoptie</i>	21
4 Advies aan Forum en College	23
4.1 <i>Samenvatting van de toetsingscriteria</i>	23
4.2 <i>Advies aan Forum en College</i>	24
4.3 <i>Aanbevelingen ten aanzien van de adoptie van de standaard</i>	24
5 Referenties	26

Managementsamenvatting

Wat is de conclusie van de expertgroep en de consultatie?

De expertgroep adviseert het Forum en College om het Semantisch Model Elektronische Factuur op te nemen op de lijst voor 'pas toe of leg uit' onder voorwaarde dat – en niet eerder dan nadat – de door de expertgroep geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen.

Met als toepassingsgebied:

De ontvangst van elektronische facturen van organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer in Nederland door overheden.

En als werkingsgebied:

Overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-)publieke sector, met uitzondering van vertegenwoordigingen van de Nederlandse overheid in het buitenland.

Waar gaat het inhoudelijk over?

Het Semantisch Model Elektronische Factuur beschrijft welke gegevens-elementen er in een elektronische factuur kunnen worden opgenomen, wat de samenhang is tussen deze elementen en wat de definities zijn van deze elementen. Daarnaast beschrijft het model mappings naar UBL en SETU van deze elementen. Dit moet interoperabiliteit tussen gebruikers van de standaard garanderen.

De Rijksoverheid maakt al gebruik van het Semantisch Model Elektronische Factuur. Zij is sinds 1 januari 2011 verplicht om elektronische facturen te ontvangen via Digipoort, dat een technische implementatie bevat van het Semantisch Model Elektronische Factuur.

Opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stimuleert het gebruik van de standaard door decentrale overheden en semipublieke instellingen. Overigens gebruiken ook een aantal medeoverheden en hun leveranciers de standaard al.

Het gebruik van de standaard verlaagt de kosten om te komen tot semantische interoperabiliteit tussen systemen.

Hoe is het proces verlopen?

Om tot dit advies te komen is op 25 juli 2012 een groep van dertien experts bijeengekomen om over het toepassings- en werkingsgebied van het Semantisch Model Elektronische Factuur te discussiëren en om de standaard te toetsen tegen de criteria van het Forum en College Standaardisatie. Dit expertadvies vat de uitkomsten samen van de discussie en toetsing.

Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?

Open standaardisatieproces

De expertgroep concludeert dat het standaardisatieproces van het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende open is, onder voorwaarde dat Logius:

1. In de documentatie vermeldt dat zij het intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stelt.
2. In de documentatie vermeldt dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen.
3. De financiering van het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar garandeert.

In aanvulling hierop doet de expertgroep enkele aanbevelingen, waarvan de opvolging Logius in staat stelt om bij de aanmelding van een nieuwe versie van de standaard aanspraak te maken op het predicaat 'uitstekend beheerproces'. Indien dit predicaat wordt toegekend, kan het Forum zich in het vervolg onthouden van aanvullende toetsing.

Toegevoegde waarde

De expertgroep concludeert dat het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende toegevoegde waarde heeft binnen het gekozen functionele toepassingsgebied en organisatorische werkingsgebied.

Voor opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stelt de expertgroep wel als voorwaarde dat de geconstateerde inhoudelijke onjuistheden in de standaard zijn weggenomen. De expertgroep wijst hierbij in het bijzonder op de mapping naar de SETU-standaard. Dit is nodig om beide standaarden in combinatie toe te kunnen passen.

De expertgroep is verder van mening dat de toegevoegde waarde van de standaard nog kan toenemen, wanneer deze op een aantal elementen specifiekere wordt. In de huidige versie kan informatie in elementen op meerdere plaatsen in de technische implementatie terecht komen. Dit leidt tot extra implementatiekosten en verminderde interoperabiliteit.

Internationale standaardisatie-initiatieven op dit terrein, zoals de pan-Europese factuurstandaard CEN BII Core invoice, moeten bovendien nauwlettend worden gevolgd en gevoed, om convergentie tussen standaarden te bevorderen. Op termijn moet het mogelijk zijn om de Nederlandse standaard of onderdelen hiervan door een internationale standaard te vervangen.

Draagvlak

De expertgroep concludeert dat er voldoende ICT-dienstverleners zijn die de technische implementaties van de standaard ondersteunen en dat de standaard door voldoende organisaties wordt gebruikt. Ook kunnen

gebruikers de conformiteit van de implementatie van de standaard toetsen. Dit gebeurt via www.nvalidatie.nl. Aanvullende toetsen zijn nodig om vast te stellen of facturen daadwerkelijk door de ontvangende systemen (semantisch) worden geaccepteerd om te verwerken.

Opname bevordert de adoptie

De expertgroep concludeert dat de 'pas toe of leg uit'-lijst het passende middel is om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen. De Rijksoverheid, een aantal medeoverheden en hun leveranciers gebruiken de standaard al. Opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stimuleert het gebruik ervan door decentrale overheden en semipublieke instellingen. De 'pas toe of leg uit'-lijst is hiertoe beter geschikt dan de lijst met gangbare standaarden.

Welke additionele adviezen zijn er ten aanzien van de adoptie van de standaard?

De expertgroep doet de aanbeveling om in ieder geval de volgende partijen op te roepen actie te ondernemen:

- het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING);
- het Nationaal Multibelanghebbenden Forum e-Factureren.

Deze partijen kunnen helpen om de adoptie van de standaard door bepaalde doelgroepen te stimuleren en te faciliteren.

Een doelgroep die naar mening van de expertgroep bijzondere aandacht behoeft zijn de accountants, die een snelle adoptie van elektronisch factureren kunnen faciliteren.

Om knelpunten in de adoptie weg te nemen, doet de expertgroep de aanbeveling om de volgende adoptie-instrumenten in te zetten:

- voorlichting;
- conferentie;
- roadmap;
- voortgangsmonitor.

De expertgroep roept het Forum en College Standaardisatie op om de beheerder hierbij – waar nodig – ondersteuning te bieden.

1 Doelstelling expertadvies

1.1 Achtergrond

In 2007 is door het kabinet besloten tot een actieplan Nederland Open in Verbinding [1]. Het doel van dit actieplan is om de informatievoorziening toegankelijker te maken, onafhankelijkheid van ICT-leveranciers te creëren en de weg vrij te maken voor innovatie.

Eén van de maatregelen van het actieplan is het gebruik van een lijst met standaarden, die vallen onder het principe "pas toe of leg uit" (comply-or-explain) [2]. Het College Standaardisatie, dat in 2006 door het kabinet is ingesteld, spreekt zich uit over de standaarden die op de lijst zullen worden opgenomen, o.a. op basis van een expertbeoordeling van de standaard [3]. Het College Standaardisatie wordt geadviseerd door het Forum Standaardisatie. Bureau Forum Standaardisatie ondersteunt beide instellingen.

Een dertiental experts is verzameld in een expertgroep, die de standaard heeft beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria – vooraf vastgesteld door het College Standaardisatie [4] en uitgewerkt in de vorm van concrete vragen – worden in het hier voorliggende expertadvies genoemd en behandeld. In aanvulling hierop hebben enkele experts inhoudelijke onjuistheden, spelfouten en fouten van grammaticale aard geconstateerd. Deze zijn separaat aan de beheerder ter beschikking gesteld.

Onderwerp van dit expertadvies is het Semantisch Model Elektronische Factuur. Deze standaard is aangemeld door Logius voor opname op de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit'. Logius geeft hiermee invulling aan een eerdere aanbeveling van het College Standaardisatie. De opdracht aan de expertgroep was om een advies op te stellen over het wel of niet opnemen van deze standaard op de lijst, al dan niet onder bepaalde voorwaarden.

1.2 Proces

Voor het opstellen van dit advies is de volgende procedure doorlopen:

- Door het Bureau Forum Standaardisatie is een intakegesprek gevoerd met de indiener op 22 november 2011. Hierin is de standaard getoetst op uitsluitingscriteria ('criteria voor in behandelname') en is een eerste inschatting gemaakt van de kansrijkheid voor opname.
- Op basis van deze intake heeft het Forum Standaardisatie besloten dat aan een aantal voorwaarden moest worden voldaan, voordat de standaard in procedure genomen kon worden.
- In juni 2012 heeft de aanmelder gerapporteerd over de invulling van deze voorwaarden en heeft het Forum besloten tot het instellen van een expertgroep. Op basis van dit besluit is door het Bureau Forum Standaardisatie een groep samengesteld en een voorzitter aangezocht. Op basis van de aanmelding en de intake is een voorbereidingsdossier opgesteld voor leden van de expertgroep.
- De leden van de expertgroep hebben het Semantisch Model Elektronische Factuur individueel beoordeeld aan de hand van een

spreadsheet met vragen in het voorbereidingsdossier. Op basis van de verkregen antwoorden hebben voorzitter en begeleider van de expertgroep de verschillende knelpunten geïdentificeerd.

- Vervolgens is de expertgroep op 25 juli 2012 bijeengekomen om de bevindingen in het algemeen en de geïdentificeerde knelpunten in het bijzonder te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst zijn ook het toepassings- en werkingsgebied vastgesteld.

De uitkomsten van de expertgroep zijn door de voorzitter en begeleider verwerkt in dit adviesrapport. Een eerste conceptversie is aan de leden van de expertgroep gestuurd met verzoek om reactie. Na verwerking van de reacties is het rapport afgerond, nogmaals toegestuurd aan de experts en ingediend voor de publieke consultatieronde.

1.3 Vervolg

Dit expertadvies zal ten behoeve van een publieke consultatie openbaar worden gemaakt door het Bureau Forum Standaardisatie. Eenieder kan gedurende de consultatieperiode op dit expertadvies zijn/haar reactie geven. Het Bureau Forum Standaardisatie legt vervolgens de reacties voor aan de voorzitter en indien nodig aan de expertgroep.

Het Forum Standaardisatie zal op basis van het expertadvies en relevante inzichten uit de openbare consultatie een advies aan het College Standaardisatie opstellen. Het College Standaardisatie bepaalt uiteindelijk op basis van het advies van het Forum of de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst komt.

1.4 Samenstelling expertgroep

Voor de expertgroep zijn personen uitgenodigd die vanuit hun persoonlijke expertise of werkzaamheden bij een bepaalde organisatie direct of indirect betrokken zijn bij de standaard. Het Forum streeft naar een zo representatief mogelijke expertgroep, met een evenwichtige mix van eindgebruikers, IT-leveranciers, wetenschappers, adviseurs, en vertegenwoordigers van de standaardisatieorganisatie. Zowel technische experts als experts die inzicht hebben in de functionele impact zijn uitgenodigd. Daarnaast is een onafhankelijke voorzitter aangesteld om de expertgroep te leiden en als verantwoordelijke op te treden voor het uiteindelijke expertadvies.

Als onafhankelijk voorzitter is opgetreden André Hendriks, partner bij Verdonck, Klooster & Associates.

De expertgroep is in opdracht van het Forum Standaardisatie begeleid door Rick van Rooijen, adviseur bij Verdonck, Klooster & Associates.

Aan de expertgroep hebben deelgenomen:

- Ferry Bijl, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Loek Boortman, GS1
- Bas van Schaik, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dennis Krukkert, TNO en SETU
- Harold Thijssen, ministerie van Binnenlandse Zaken
- Peter Potgieser, Royal Bank of Scotland en Europees multi-stakeholderforum inzake elektronische facturering
- Fred van Blommestein, Rijksuniversiteit Groningen en Flowcanto
- Fons Overdijk, ministerie van Financiën
- Ron Heijman, Certipost
- Mariette Lokin, ministerie van Financiën
- Leo Budding, UWV
- Harry van der Sanden, Randstad
- Maarten Buitink, PwC en NOREA

Het Bureau Forum Standaardisatie was vertegenwoordigd door Maarten van der Veen, Logius door Menno van Drunen. Harrie Bastiaansen van TNO was aanwezig als toehoorder.

1.5 Toelichting Semantisch Model Elektronische Factuur

Het Semantisch Model Elektronische Factuur beschrijft welke gegevens-elementen er in een elektronische factuur kunnen worden opgenomen, wat de samenhang is tussen deze elementen en wat de definities zijn van deze elementen.

Het Semantisch Model Elektronische Factuur is een semantische standaard. Een semantische standaard maakt het gebruik van verschillende, onderliggende technische standaarden mogelijk. Voor de twee meest gebruikte technische standaarden in het overheidsdomein – SETU en UBL – is een mapping gemaakt.

Het Semantisch Model Elektronische Factuur moet interoperabiliteit tussen gebruikers van de standaard garanderen.

1.6 Relatie met andere standaarden

Het Semantisch Model Elektronische Factuur heeft een relatie met SETU, UBL en CEN BII Core invoice.

SETU, een factuurstandaard die is opgenomen op de 'pas toe of leg uit'-lijst, wordt gebruikt bij het inhuren van tijdelijk personeel.

UBL, ook een factuurstandaard, wordt gebruikt bij het inkopen van alle producten en diensten, met uitzondering van inhuur personeel.

SETU en UBL zijn technische standaarden. Zij kunnen in combinatie worden gebruikt met het Semantisch Model Elektronische Factuur.

CEN BII Core invoice is een door CEN ontwikkelde pan-Europese factuurstandaard welke op Europees niveau een 'Public Review' heeft ondergaan. Het betreft ook een semantische standaard die de Nederlandse standaard of onderdelen hiervan op termijn moet kunnen vervangen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven in welke gevallen de standaard functioneel gezien gebruikt zou moeten worden (functioneel toepassingsgebied) en door welke organisaties deze gebruikt zou moeten worden (organisatorisch werkingsgebied).

Om te bepalen of de standaard opgenomen moet worden op de lijst met standaarden voor 'pas toe of leg uit', is deze getoetst aan een viertal door het College Standaardisatie vastgestelde criteria. In hoofdstuk 3 staat het resultaat van deze toetsing. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van de toetsresultaten en het advies van de expertgroep aan het Forum Standaardisatie.

2 Toepassings- en werkingsgebied

Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij de lijst met open standaarden hanteren bij aanbestedingstrajecten volgens het "pas toe of leg uit"-regime. Afhankelijk van de aan te schaffen goederen en/of diensten zal bepaald moeten worden welke koppelvlakken voor die goederen en/of diensten gelden, en welke standaarden uit de lijst hiervoor ingezet dienen te worden.

De expertgroep heeft gekeken in welke gevallen de standaard, functioneel gezien gebruikt moet worden (functioneel toepassingsgebied), en door welke organisaties deze gebruikt zou moeten worden (organisatorisch werkingsgebied).

2.1 Functioneel toepassingsgebied

De expertgroep stelt als functioneel toepassingsgebied van de standaard voor:

De ontvangst van elektronische facturen van organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer in Nederland, door overheden.

2.2 Organisatorisch werkingsgebied

De expertgroep stelt als organisatorisch werkingsgebied voor:

Overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-)publieke sector.

De expertgroep adviseert verder om dit werkingsgebied iets in te perken door een uitzondering te maken voor vertegenwoordigingen van de Nederlandse overheid in het buitenland.

De Rijksoverheid maakt al gebruik van het Semantisch Model Elektronische Factuur. Zij is sinds 1 januari 2011 verplicht om elektronische facturen te ontvangen via Digipoort, dat een technische implementatie bevat van het Semantisch Model Elektronische Factuur.

De eventuele opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst zal dus met name betekenis hebben voor decentrale overheden en semipublieke instellingen. Overigens gebruiken ook een aantal medeoverheden en hun leveranciers de standaard al.

3 Toetsing van standaard aan criteria

Om te bepalen of de standaard opgenomen kan en moet worden op de lijst met open standaarden is deze getoetst aan een aantal criteria. Er zijn vier hoofdcriteria:

1. Open standaardisatieproces
2. Toegevoegde waarde
3. Draagvlak
4. Opname bevordert adoptie

Deze criteria staan beschreven in het rapport, "*Toetsingsprocedure en criteria voor lijsten met open standaarden*" [2] en staan op de website www.forumstandaardisatie.nl. Het resultaat van de toetsing zal in dit hoofdstuk per criterium beschreven worden. Voor de volledigheid is tevens de definitie van elk criterium opgenomen.

3.1 Open standaardisatieproces

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

3.1.1 Is de documentatie voor een ieder drempelvrij beschikbaar?

3.1.1.1 *Is het specificatiedocument beschikbaar zonder dat er sprake is van onacceptabele belemmeringen (zoals te hoge kosten en te hoge lidmaatschapseisen)?*

Ja. Iedereen kan het semantisch model gratis downloaden van de website van Logius:

<http://www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/digipoort/documentatie/berichtenstandaard/semantisch-factuurmodel/>

3.1.1.2 *Is de documentatie over het ontwikkel- en beheerproces (bijv. het voorlopige specificatiedocument, notulen en beschrijving besluitvormingsprocedure) beschikbaar zonder dat er sprake is van onacceptabele belemmeringen (zoals te hoge kosten en te hoge lidmaatschapseisen)?*

Ja. Iedereen kan het beheermodel en de verslagen van de stuurgroep gratis downloaden van de website van Logius. Zie ook 3.1.1.1.

3.1.2 Is het intellectuele eigendomsrecht voor eenieder beschikbaar, zodat de standaard vrij implementeerbaar en te gebruiken is

3.1.2.1 *Stelt de standaardisatieorganisatie het intellectueel eigendomsrecht op de standaard m.b.t. bijvoorbeeld eventuele patenten- onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar?*

Ja, maar impliciet. Voor opname van het Semantisch Model Elektronische Factuur op de 'pas toe of leg uit'-lijst stelt de expertgroep als voorwaarde dat Logius in de documentatie vermeldt dat zij het intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stelt. De expertgroep doet de aanbeveling om de standaard aan te bieden onder een Creative Commons licentie. Met een Creative Commons licentie bepaalt de auteursrechthebbende in welke mate zijn of haar werk verder verspreid mag worden, en onder welke voorwaarden dit mag.

3.1.2.2 Garandeert de standaardisatieorganisatie dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen?

Ja, maar impliciet. Voor opname van het Semantisch Model Elektronische Factuur op de 'pas toe of leg uit'-lijst stelt de expertgroep als voorwaarde dat Logius in de documentatie vermeldt dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen. De expertgroep doet de aanbeveling om het eventuele intellectuele eigendom van derden te regelen in een overeenkomst.

3.1.3 Is de inspraak van eenieder in voldoende mate geborgd?

3.1.3.1 Is het besluitvormingsproces toegankelijk voor alle belanghebbenden (bijv. gebruikers, leveranciers, adviseurs, wetenschappers)?

Ja, in voldoende mate. Voor het beheer van de standaard is er een stuurgroep met daaronder werkgroepen. Zowel de stuurgroep als de werkgroepen kennen een representatieve afspiegeling van de overheid en het bedrijfsleven.

De stuurgroep is initieel samengesteld volgens het invitatieprincipe. Nieuwe leden worden via coöptatie gekozen of aangewezen. De expertgroep doet de aanbeveling om de criteria die de stuurgroep hierbij hanteert op te nemen in het beheermodel.

De Beheerder (Logius), de Beleidsopdrachtgever (het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en iedere Deelnemer (een overheidsorganisatie of bedrijf dat e-facturen verstuurt of ontvangt) kunnen volgens het beheermodel wijzigingsverzoeken indienen. De expertgroep doet de aanbeveling om deze mogelijkheid open te stellen voor iedereen met een aannemelijk belang.

3.1.3.2 Vindt besluitvorming plaats op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de verschillende belangen?

Ja. De stuurgroep streeft naar consensus. Indien de stuurgroep niet tot consensus kan komen of bij een gelijk aantal voor- en tegenstemmen, heeft de voorzitter de doorslaggevende stem. De voorzitter van de stuurgroep is een onafhankelijke deskundige.

3.1.3.3 Kan een belanghebbende formeel bezwaar aantekenen tegen de gevolgde procedure?

Ja, maar impliciet. Volgens de beheerder kunnen belanghebbenden via de klachtenprocedure bezwaar aantekenen. De klachtenprocedure is in het beheermodel beschreven, zonder deze mogelijkheid te vermelden. De expertgroep doet de aanbeveling om dit wel te doen, omdat het indienen van een klacht niet op één lijn kan worden gesteld met het indienen van een bezwaarschrift.

3.1.3.4 Organiseert de standaardisatieorganisatie regelmatig overleggen met belanghebbenden over doorontwikkeling en beheer van de standaard? (geen harde voorwaarde)

Ja. De stuurgroep komt (minimaal) drie keer per jaar bijeen, de werkgroepen vier keer.

3.1.3.5 Organiseert de standaardisatieorganisatie een publieke consultatie voordat (een nieuwe versie van) de standaard wordt vastgesteld? (geen harde voorwaarde)

Nee. De expertgroep doet de aanbeveling om dit wel te doen. Dit om de onafhankelijkheid te waarborgen en bij een volgende aanmelding aanspraak te kunnen maken op het predicaat 'uitstekend beheerproces'. Zie ook 3.1.4.1 en 3.1.6.

3.1.4 Is de standaardisatieorganisatie onafhankelijk en duurzaam?

3.1.4.1 Is de ontwikkeling en het beheer van de standaard belegd bij een onafhankelijke non-profit standaardisatieorganisatie?

Nee. Als baten-lastendienst heeft Logius geen winstoogmerk. In die zin is Logius een non-profit organisatie zoals bedoeld door het Bureau Forum Standaardisatie. Logius verzorgt onder meer het beheer en de exploitatie van overheidsbrede ICT-producten en -standaarden. Hiermee kwalificeert Logius ook als standaardisatieorganisatie zoals bedoeld door het Bureau Forum Standaardisatie. Logius is echter niet volledig onafhankelijk. Als beheerder van Digipoort en DigiInkoop heeft Logius zelf een belang bij de standaard. De financiering van het beheer van de standaard wordt bovendien afhankelijk gemaakt van de exploitatie van e-Factureren op Digipoort. Zie ook 3.1.4.2.

Naar mening van de expertgroep is onafhankelijkheid wel in voldoende mate gewaarborgd. De stuurgroep kent immers een representatieve afspiegeling van de overheid en het bedrijfsleven en wordt voorgezeten door een onafhankelijke deskundige die zo nodig de doorslaggevende stem heeft. Zie ook 3.1.3.5.

3.1.4.2 Is de financiering van de ontwikkeling en het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar gegarandeerd?

Onduidelijk. De ontwikkeling van de standaard wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Voor het onderhoud van de standaard is de financiering nog niet gegarandeerd, maar wordt de financiering afhankelijk gemaakt van de exploitatie van e-Facturieren op Digipoort. De expertgroep stelt als voorwaarde dat Logius de financiering van het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar garandeert.

3.1.5 Is het (versie) beheer van de standaard goed geregeld?

3.1.5.1 *Heeft de standaardisatieorganisatie gepubliceerd beleid met betrekking tot versiebeheer van de standaard? (met o.a. aandacht voor migratie van gebruikers)*

Ja. Het beheermodel beschrijft onder meer:

- de tijdslijnen voor het uitbrengen van volledige releases (1.0, 2.0, enz.) en puntreleases (1.1, 1.2, enz.);
- de ondersteuning voor oudere versies (backwards compatibility);
- de informatie waarmee gebruikers kunnen bepalen of en wanneer zij overgaan naar een nieuwe versie;
- de vastlegging van wijzigingen in de standaard.

3.1.5.2 *Is het standaardisatieproces van de standaardisatieorganisatie zodanig goed geregeld dat het Forum zich kan onthouden van aanvullende toetsing bij de aanmelding van een nieuwe versie van de standaard?*

Nee. Hiervoor dient Logius uitstekend te scoren op alle vragen over het criterium 'Open standaardisatieproces'. Dit is nu niet het geval.

3.1.6 Conclusie

De expertgroep concludeert dat het standaardisatieproces van het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende open is, onder voorwaarde dat Logius:

1. In de documentatie vermeldt dat zij het intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stelt.
2. In de documentatie vermeldt dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen.
3. de financiering van het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar garandeert.

In aanvulling hierop doet de expertgroep de volgende aanbevelingen:

1. Biedt het Semantisch Model Elektronische Factuur aan onder een Creative Commons licentie, die duidelijk maakt dat Logius het

intellectueel eigendomsrecht onherroepelijk en royalty-free aan eenieder beschikbaar stelt.

2. Regel in een overeenkomst met partijen die bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het Semantisch Model Elektronische Factuur dat zij hun eventuele intellectuele eigendom onherroepelijk en royalty-free aan eenieder beschikbaar stellen.
3. Neem in het beheermodel de criteria op die de stuurgroep hanteert wanneer zij nieuwe leden benoemt.
4. Vermeld in het beheermodel dat de mogelijkheid om wijzigingsverzoeken in te dienen openstaat voor iedereen met een aannemelijk belang.
5. Vermeld in het beheermodel de mogelijkheid voor belanghebbenden om via de klachtenprocedure bezwaar aan te tekenen tegen een gevolgde procedure.
6. Neem in het beheermodel op dat Logius een publieke consultatie organiseert voordat een nieuwe versie van het Semantisch Model Elektronische Factuur wordt vastgesteld.

De opvolging van deze aanbevelingen door Logius stelt haar in staat om bij de aanmelding van een nieuwe versie van de standaard aanspraak te maken op het predicaat 'uitstekend beheerproces'. Indien dit predicaat wordt toegekend, kan het Forum zich in het vervolg onthouden van aanvullende toetsing.

3.2 Toegevoegde waarde

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

3.2.1 Is het toepassings- en werkingsgebied van de aanmelding goed gedefinieerd?

3.2.1.1 *Is het functioneel toepassingsgebied goed gedefinieerd?*

Ja. Zie 2.1.

3.2.1.2 *Is het organisatorisch werkingsgebied goed gedefinieerd?*

Ja. Zie 2.2.

3.2.1.3 *Is de standaard generiek toepasbaar en niet alleen bedoeld voor gegevensuitwisseling met één of een beperkt aantal specifieke voorzieningen? (toelichtende vraag)*

Ja. Het Semantisch Model Elektronische Factuur is generiek toepasbaar. De standaard is niet alleen bedoeld voor toepassing binnen bijvoorbeeld Digipoort.

3.2.2 Verhoudt de standaard zich goed tot andere standaarden?

3.2.2.1 *Kan de standaard naast of in combinatie met reeds opgenomen standaarden worden toegepast (d.w.z. de standaard conflicteert niet met reeds opgenomen standaarden)?*

Ja, in theorie wel. Het semantisch factuurmodel beschrijft de velden van verschillende factuurelementen en legt per factuurelement een relatie (mapping) met UBL en SETU. Uit toetsing door SETU blijkt dat de gelegde relaties in een fors aantal gevallen onjuist zijn, wat interoperabiliteit belemmert. De expertgroep stelt als voorwaarde voor opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst dat Logius de geconstateerde onjuistheden wegneemt. Hierna zijn beide standaarden in combinatie toepasbaar.

De expertgroep constateert dat de status van de mapping onduidelijk is. Uit de toelichting van de beheerder blijkt dat er los van de ingediende standaard ook documenten bestaan die alleen op de mapping ingaan. De expertgroep doet de aanbeveling om de relatie tussen de verschillende documenten waarin mappings staan beschreven te duiden in het semantisch model.

Ook beveelt de expertgroep aan om het semantisch factuurmodel en de mapping hiervan naar technische standaarden in de documentatie van elkaar te scheiden. Dit omdat de mappings vaker zullen wijzigen dan het semantisch model zelf. Wel blijven de mappings onderdeel van de standaard.

3.2.2.2 *Biedt de aangemelde standaard meerwaarde boven reeds opgenomen standaarden met een overlappend functioneel toepassings- en organisatorisch werkingsgebied? (Dit kan ook om een nieuwe versie van dezelfde standaard gaan.)*

Ja. Het Semantisch Model Elektronische Factuur is een semantische standaard, terwijl SETU en UBL technische standaarden zijn. Door semantiek en techniek te ontkoppelen ontstaan twee levenscycli: de relatief stabiele cyclus van het semantisch model en de dynamischer cyclus van de technische implementatie. Dit biedt efficiëntievoordelen.

3.2.2.3 *Biedt de aangemelde standaard meerwaarde boven bestaande concurrerende standaarden die in aanmerking zouden kunnen komen voor opname? (toelichtende vraag)*

Ja. Wel heeft CEN een pan-Europese factuurstandaard ontwikkeld, die de Nederlandse standaard of onderdelen hiervan op termijn moet kunnen vervangen. Tot dat moment dringt de expertgroep erop aan dat internationale standaardisatie-initiatieven zoals deze nauwlettend worden gevolgd en gevoed om convergentie tussen de standaarden te bevorderen.

3.2.2.4 *Is de standaard een internationale standaard of sluit de standaard aan bij relevante internationale standaarden? (toelichtende vraag)*

Nee. De standaard is geen internationale standaard.

Ja. De standaard sluit aan bij relevante internationale standaarden. Zie ook 3.2.2.3.

3.2.2.5 *Draagt de standaard voldoende bij aan interoperabiliteit zonder dat aanvullende standaardisatieafspraken (zoals lokale profielen) noodzakelijk zijn? (toelichtende vraag)*

Ja. Wel zullen er tussen partijen vrijwel altijd aanvullende standaardisatieafspraken noodzakelijk zijn.

De expertgroep is van mening dat de toegevoegde waarde van de standaard nog kan toenemen, wanneer deze op een aantal elementen specifieker wordt. In de huidige versie kan informatie in elementen op meerdere plaatsen in de technische implementatie terecht komen. Dit leidt tot extra implementatiekosten en verminderde interoperabiliteit. Een concreet voorbeeld: het is in de huidige versie mogelijk om leveranciersgegevens in de UBL elementen Seller-SupplierParty en AccountingSupplierParty te plaatsen en ook nog in meerdere samenstellingen. Deze ruimte bestaat bij meerdere elementen en leidt er toe dat voor leverancier-ontvanger combinaties opnieuw afspraken gemaakt moeten worden.

3.2.3 *Wegen de kwantitatieve en kwalitatieve voordelen van adoptie van de standaard, voor de (semi-)overheid als geheel en voor de maatschappij, op tegen de nadelen?*

3.2.3.1 *Draagt de adoptie van de standaard bij aan de oplossing van een bestaand, relevant interoperabiliteitsprobleem?*

Ja. Gebruik van de standaard – mits volledig en juist gespecificeerd, inclusief de mappings - garandeert (semantische) interoperabiliteit tussen bedrijven en overheden en tussen overheden onderling bij elektronisch factureren.

3.2.3.2 *Draagt de standaard bij aan het voorkomen van een vendor lock-in (leveranciersafhankelijkheid)?*

Ja. De standaard voorkomt leveranciersafhankelijkheid, omdat afspraken over elektronische facturen onafhankelijk van een technische standaard worden gemaakt.

3.2.3.3 *Wegen de overheidsbrede en maatschappelijke baten voor de informatievoorziening en de bedrijfsvoering op tegen de kosten?*

Ja. Wel geniet de overheid meer baten van de implementatie van de standaard dan het bedrijfsleven. Voor de burger is de standaard niet relevant.

3.2.3.4 Zijn de beveiligingsrisico's aan overheidsbrede adoptie van de standaard acceptabel?

Niet van toepassing. Het betreft een semantische standaard. Eventuele beveiligingsrisico's zijn vooral gelegen in de technische implementatie hiervan, niet in de standaard zelf.

3.2.3.5 Zijn de privacyrisico's aan overheidsbrede adoptie van de standaard acceptabel?

Niet van toepassing. Zie ook 3.2.3.4.

3.2.4 Conclusie

De expertgroep concludeert dat het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende toegevoegde waarde heeft binnen het gekozen functionele toepassingsgebied en organisatorische werkingsgebied.

Voor opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stelt de expertgroep wel als voorwaarde dat de geconstateerde inhoudelijke onjuistheden in de standaard zijn weggenomen. De expertgroep wijst hierbij in het bijzonder op de mapping naar de SETU-standaard.

Verder doet de expertgroep de volgende aanbevelingen:

1. Duidt in het semantisch factuurmodel de relatie tussen de verschillende documenten waarin mappings naar technische standaarden staan beschreven.
2. Breng een scheiding aan tussen het semantisch factuurmodel en de mapping hiervan naar technische standaarden.
3. Waarborg een blijvende aansluiting bij SETU, UBL en de door CEN ontwikkelde pan-Europese factuurstandaard.

3.3 Draagvlak

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende ervaring hebben bij het ondersteunen, implementeren en gebruiken van de standaard.
--

3.3.1 Bestaat er voldoende marktondersteuning voor de standaard?

3.3.1.1 Bieden meerdere leveranciers ondersteuning voor de standaard?

Ja. Verschillende ICT-dienstverleners bieden (ondersteuning aan de) technische implementaties van de standaard.

3.3.1.2 Kan een gebruiker de conformiteit van de implementatie van de standaard (laten) toetsen?

Ja, voor wat betreft de technische implementatie. Gebruikers kunnen via www.nlvalidatie.nl geautomatiseerd toetsen of de technische implementatie van het model juist is toegepast. Aanvullende toetsen – bij voorkeur door een onafhankelijke derde – zijn nodig om vast te stellen of facturen daadwerkelijk door de ontvangende systemen (semantisch) worden geaccepteerd om te verwerken.

3.3.2 Kan de standaard rekenen op voldoende draagvlak?

3.3.2.1 Wordt de aangemelde versie van de standaard binnen het organisatorische werkingsgebied door meerdere organisaties gebruikt?

Ja. De Rijksoverheid maakt al gebruik van het Semantisch Model Elektronische Factuur. Zij is sinds 1 januari 2011 verplicht om elektronische facturen te ontvangen via Digipoort, dat een technische implementatie bevat van het Semantisch Model Elektronische Factuur. Ook een aantal medeoverheden en hun leveranciers gebruiken de standaard.

3.3.2.2 Wordt een vorige versie van de standaard binnen het organisatorische werkingsgebied door meerdere organisaties gebruikt?

Ja. De huidige versie van het semantisch factuurmodel bevat andere definities dan de voorgaande versie. De technische implementatie is echter onveranderd gebleven.

3.3.2.3 Is de aangemelde versie backwards compatible met eerdere versies van de standaard?

Ja. De aangemelde versie is backwards compatible met eerdere puntreleases (1.1, 1.2, enz.) van de standaard. De aangemelde versie is niet backwards compatible met de eerdere volledige release (1.0) van de standaard.

3.3.2.4 Zijn er voldoende positieve signalen over toekomstige gebruik van de standaard door (semi-)overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en burgers?

Ja. Een aantal medeoverheden en hun leveranciers gebruiken de standaard al.

3.3.3 Conclusie

De expertgroep concludeert dat er voldoende ICT-dienstverleners zijn die de technische implementaties van de standaard ondersteunen en dat de standaard door voldoende organisaties wordt gebruikt. Ook kunnen gebruikers de conformiteit van de implementatie van de standaard toetsen. Dit gebeurt via www.nlvalidatie.nl. Aanvullende toetsen zijn nodig

om vast te stellen of facturen daadwerkelijk door de ontvangende systemen (semantisch) worden geaccepteerd om te verwerken.

3.4 Opname bevordert adoptie

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

Er zijn twee lijsten: de lijst met gangbare standaarden en de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Deze laatste lijst is bedoeld om standaarden een extra stimulans te geven wanneer:

1. Hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid beperkt is;
2. Opname bijdraagt aan de adoptie door te stimuleren o.b.v. het 'pas toe of leg uit' regime.

De lijst met gangbare standaarden vormt een referentie voor standaarden die veel gebruikt worden. Als standaarden voldoen aan enkele basisvoorwaarden (voor o.a. openheid), er is geen discussie over en de standaarden worden breed gebruikt, dan vindt opname op die lijst plaats.

Voor het Semantisch Model Elektronische Factuur geldt dat een opname op de lijst voor 'pas toe of leg uit' wordt voorzien.

3.4.1 *Is de "pas toe of leg uit"-lijst het passende middel om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen?*

Ja. Opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stimuleert het gebruik van de standaard door decentrale overheden en semipublieke instellingen. De 'pas toe of leg uit'-lijst is hiertoe beter geschikt dan de lijst met gangbare standaarden.

3.4.2 *Zijn er naast opname op de lijst aanvullende adoptiemaatregelen nodig?*

Ja. Zie 3.4.3 en 3.4.4.

3.4.3 *Is de inzet van aanvullende adoptie-instrumenten (communicatief, financieel, juridisch), door andere partijen dan het Forum/College Standaardisatie, noodzakelijk?*

Ja. De expertgroep doet de aanbeveling om in ieder geval de volgende partijen op te roepen actie te ondernemen:

- het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING);
- het Nationaal Multibelanghebbenden Forum e-Facturieren.

Deze partijen kunnen helpen om de adoptie van de standaard door bepaalde doelgroepen te stimuleren en te faciliteren.

Een doelgroep die naar mening van de expertgroep bijzondere aandacht behoeft zijn de accountants, die een snelle adoptie van elektronisch facturieren kunnen faciliteren.

3.4.4 Kan een uitgebreid adoptieadvies van het Forum Standaardisatie helpen bij het wegnemen van knelpunten in de adoptie?

Ja. De expertgroep doet de aanbeveling om in dit advies de volgende adoptie-instrumenten op te nemen:

- voorlichting;
- conferentie;
- roadmap;
- voortgangsmonitor.

3.4.5 Conclusie

De expertgroep concludeert dat de 'pas toe of leg uit'-lijst het passende middel is om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen. De inzet van aanvullende adoptie-instrumenten is nodig om knelpunten in de adoptie weg te nemen.

4 Advies aan Forum en College

4.1 **Samenvatting van de toetsingscriteria**

Samengevat is het oordeel op de toetsingscriteria als volgt:

4.1.1 *Open standaardisatieproces*

De expertgroep concludeert dat het standaardisatieproces van het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende open is, onder voorwaarde dat Logius:

1. In de documentatie vermeldt dat zij het intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stelt.
2. In de documentatie vermeldt dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht op de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen.
3. De financiering van het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar garandeert.

In aanvulling hierop doet de expertgroep enkele aanbevelingen, waarvan de opvolging Logius in staat stelt om bij de aanmelding van een nieuwe versie van de standaard aanspraak te maken op het predicaat 'uitstekend beheerproces'. Indien dit predicaat wordt toegekend, kan het Forum zich in het vervolg onthouden van aanvullende toetsing.

4.1.2 *Toegevoegde waarde*

De expertgroep concludeert dat het Semantisch Model Elektronische Factuur voldoende toegevoegde waarde heeft binnen het gekozen functionele toepassingsgebied en organisatorische werkingsgebied.

Voor opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stelt de expertgroep wel als voorwaarde dat de geconstateerde inhoudelijke onjuistheden in de standaard zijn weggenomen. De expertgroep wijst hierbij in het bijzonder op de mapping naar de SETU-standaard. Dit is nodig om beide standaarden in combinatie toe te kunnen passen.

De expertgroep is verder van mening dat de toegevoegde waarde van de standaard nog kan toenemen, wanneer deze op een aantal elementen specifieker wordt. In de huidige versie kan informatie in elementen op meerdere plaatsen in de technische implementatie terecht komen. Dit leidt tot extra implementatiekosten en verminderde interoperabiliteit.

Internationale standaardisatie-initiatieven op dit terrein moeten bovendien nauwlettend worden gevolgd en gevoed, om convergentie tussen de Nederlandse en internationale standaarden te bevorderen.

4.1.3 *Draagvlak*

De expertgroep concludeert dat er voldoende ICT-dienstverleners zijn die de technische implementaties van de standaard ondersteunen en dat de standaard door voldoende organisaties wordt gebruikt. Ook kunnen gebruikers de conformiteit van de implementatie van de standaard toetsen. Dit gebeurt via www.nvalidatie.nl. Aanvullende toetsen zijn nodig om vast te stellen of facturen daadwerkelijk door de ontvangende systemen (semantisch) worden geaccepteerd om te verwerken.

4.1.4 *Opname bevordert adoptie*

De expertgroep concludeert dat de 'pas toe of leg uit'-lijst het passende middel is om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen. De Rijksoverheid, een aantal medeoverheden en hun leveranciers gebruiken de standaard al. Opname van de standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst stimuleert het gebruik ervan door decentrale overheden en semipublieke instellingen. De 'pas toe of leg uit'-lijst is hiertoe beter geschikt dan de lijst met gangbare standaarden.

4.2 **Advies aan Forum en College**

De expertgroep adviseert het Forum en College om het Semantisch Model Elektronische Factuur op te nemen op de lijst voor 'pas toe of leg uit' onder voorwaarde dat – en niet eerder dan nadat – de door de expertgroep geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen.

Met als toepassingsgebied:

De ontvangst van elektronische facturen van organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer in Nederland door overheden.

En als werkingsgebied:

Overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-)publieke sector, met uitzondering van vertegenwoordigingen van de Nederlandse overheid in het buitenland.

4.3 **Aanbevelingen ten aanzien van de adoptie van de standaard**

De expertgroep doet de aanbeveling om in ieder geval de volgende partijen op te roepen actie te ondernemen:

- het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING);
- het Nationaal Multibelanghebbenden Forum e-Factureren.

Deze partijen kunnen helpen om de adoptie van de standaard door bepaalde doelgroepen te stimuleren en te faciliteren.

Een doelgroep die naar mening van de expertgroep bijzondere aandacht behoeft zijn de accountants, die een snelle adoptie van elektronisch factureren kunnen faciliteren.

Om knelpunten in de adoptie weg te nemen, doet de expertgroep de aanbeveling om de volgende adoptie-instrumenten in te zetten:

- voorlichting;
- conferentie;
- roadmap;
- voortgangsmonitor.

De expertgroep roept het Forum en College Standaardisatie op om de beheerder hierbij – waar nodig – ondersteuning te bieden.

5 Referenties

- [1] *Actieplan Nederland Open in Verbinding*, 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken, 2007.
- [2] "Pas toe of leg uit" is vastgelegd in de "Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT- producten" van 8 november 2008, en daarnaast in convenanten en afspraken met decentrale overheden. <http://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijsten-met-standaarden/pas-toe-of-leg-uit-regime/>
- [3] "Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2010", <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-4499.html>
- [4] Beoordelingscriteria lijsten met open standaarden, <http://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/voor-aanmelders/criteria/>