



# notitie

## Opname Semantisch Model Elektronische Factuur op de lijst voor 'pas toe of leg uit'

### Forum Standaardisatie

Wilhelmina v Pruisenweg 52  
2595 AN Den Haag  
Postbus 84011  
2508 AA Den Haag  
www.forumstandaardisatie.nl

COLLEGE STANDAARDISATIE

CS 13-1107B

<b>Agendapunt:</b>	7.		
<b>Aan:</b>	College Standaardisatie		
<b>Van:</b>	Forum Standaardisatie		
<b>Datum:</b>	16 november 2012	<b>Versie</b>	0.9
<b>Betreft:</b>	Opname Semantisch Model Elektronische Factuur op de lijst voor 'pas toe of leg uit'		

### Waarom is een keuze belangrijk?

Door digitaal te factureren kunnen bedrijven en overheden aanzienlijke kosten besparen. Om als bedrijf digitaal aan de overheid te kunnen factureren is een standaard opgesteld: Het Semantisch Model Elektronische Factuur. Deze standaard beschrijft welke gegevens-elementen er in een elektronische factuur kunnen worden opgenomen, wat de samenhang is tussen deze elementen en wat de betekenis is van deze elementen.

Daarnaast bevat de standaard mappings van de gegevens-elementen naar SETU (staat op de 'pas toe of leg uit' -lijst) en de internationale UBL standaard. Dit zijn twee veelgebruikte standaarden voor elektronisch factureren. Dankzij de mappings kunnen gebruikers van deze standaarden op een eenvoudige uniforme wijze elektronisch naar de overheid factureren. Mappings naar andere standaarden zijn bovendien ook mogelijk. De opname van het semantische factuur model geeft duidelijkheid aan overheden en bedrijven (gebruikers en ICT-aanbieders) over de elementen die op facturen naar overheidsorganisaties gebruikt dienen te worden (specifiek voor de Nederlandse situatie).

### Hoe is het advies tot stand gekomen?

Het Forum Standaardisatie heeft in 2010 de aanbeveling gedaan om te komen tot een nationale semantische standaard voor elektronisch factureren. In november 2011 is de standaard aangemeld voor opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst. Uit de intake in december 2011 kwam een aantal aandachtspunten naar voren, die vervolgens door de aanmelder zijn weggenomen. In juni 2012 is door het Forum Standaardisatie besloten de standaard in procedure te nemen. Er heeft in juli een expertbijeenkomst plaatsgevonden, waarnaar er een expertadvies is opgesteld dat is gepubliceerd ten behoeve van een openbare consultatie. De openbare consultatie heeft geleid tot een zestal reacties, waarbij in meerderheid de waarde van het model wordt onderschreven, terwijl tegelijkertijd nog de nodige suggesties gedaan worden om de waarde en toepasbaarheid van het model verder te vergroten.

### Zijn er risico's verbonden aan de keuze?

Nationaal en internationaal zijn verschillende e-factuurstandaarden in ontwikkeling en in gebruik. Om de waarde van het semantische factuurmodel voor elektronisch factureren verder te vergroten is het noodzakelijk deze ontwikkelingen actief te volgen en hier vanuit het semantische model aansluiting bij te zoeken. Forum standaardisatie vraagt de beheerder actief deze aansluiting te zoeken, hiervoor een roadmap op te stellen en hierover aan het Forum te rapporteren.

## Gevraagd besluit

Datum

16 november 2012

Het College Standaardisatie wordt gevraagd in te stemmen met:

1. de opname van het Semantisch Model Elektronische Factuur op de lijst voor 'pas toe of leg uit' mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

NB. Het College wordt tijdens de vergadering geïnformeerd of tijdig aan deze voorwaarden is voldaan

Met betrekking tot het criterium **open standaardisatieproces**:

- a) In de documentatie dient de bepaling te worden opgenomen dat het intellectueel eigendomsrecht op de standaard m.b.t. bijvoorbeeld eventuele patenten- onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar is.
- b) In de documentatie dient te worden opgenomen dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht (m.b.t. de standaard) onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen.
- c) In de documentatie dient een klachtenprocedure te worden opgenomen, zodat belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen de gevolgde procedure.
- d) De financiering van het onderhoud van de standaard wordt voor ten minste drie jaar gegarandeerd.

Met betrekking tot het criterium **toegevoegde waarde**:

- e) Logius en SETU worden opgeroepen om gezamenlijk te garanderen dat de mapping van het Semantisch model naar de SETU standaard correct en volledig is.

Met betrekking tot het specificatiedocument:

- f) Logius wordt opgeroepen om de inhoudelijke onjuistheden, spelfouten en fouten van grammaticale aard, welke voorafgaand aan en tijdens de experttoetsing door verschillende experts<sup>1</sup> zijn geconstateerd, weg te nemen.

2. het door de expertgroep gedefinieerde functionele toepassingsgebied:  
*De verzending van elektronische facturen door organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer in Nederland (waaronder overheden) en de ontvangst hiervan door overheden.*
3. het organisatorische 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. de additionele adviezen ten aanzien van de adoptie van de standaard.

Aan de beheerder:

1. Stel een roadmap op waarin concreet wordt weergegeven:

---

<sup>1</sup> Mariette Lokin (ministerie van Financiën), Peter Potgieser (Europees multistakeholderforum inzake elektronische facturering), Bas van Schaik (ministerie van Veiligheid en Justitie), Dennis Krukkert (TNO en SETU) en Ron Heijman (Certipost).

- a) hoe vanuit het beheer van het Semantische model aansluiting wordt gezocht bij de ontwikkeling van Europese standaardisatie-initiatieven.
- b) hoe de beheerder de implementatie van het semantische model ondersteund bij die delen van de overheid, waar het model nog niet wordt gebruikt.

**Datum**  
16 november 2012

De beheerder wordt gevraagd bij het opstellen van de roadmap zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken en het resultaat, 6 maanden na opname van het semantische factuurmodel, aan het Forum te rapporteren.

2. Biedt de documentatie van het Semantisch Model Elektronische Factuur aan onder een Creative Commons licentie.
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 voor iedere belanghebbende open staat.
5. Breng een scheiding aan tussen het semantisch factuurmodel en de mappings naar de factuurstandaarden en geef duidelijk weer hoe het (versie)beheer van deze onderdelen zich tot elkaar verhoudt.

---

## Toelichting

### *Waar gaat het inhoudelijk over?*

Het Semantisch Model Elektronische Factuur beschrijft welke gegevenselementen er in een elektronische factuur kunnen worden opgenomen, wat de samenhang is tussen deze elementen en wat de betekenis is van deze elementen<sup>2</sup>. Daarnaast bevat het model mappings van deze elementen naar UBL en SETU, twee standaarden die bij de elektronische uitwisseling van facturen met overheidsorganisaties veel worden gebruikt<sup>3</sup>.

Het Semantisch Model Elektronische Factuur beperkt de vrijheden en multi-interpreteerbaarheid van bestaande, reeds in gebruik zijnde standaarden op technisch/syntactisch niveau. Het model draagt zo bij aan interoperabiliteit tussen gebruikers van het model. Om deze interoperabiliteit daadwerkelijk mogelijk te maken is nog wel afstemming nodig tussen de verzender en ontvanger op zowel semantisch als technisch/syntactisch niveau.

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. Verzenders en ontvangers van elektronische facturen hebben hier hun systemen op aangepast. Ook deze systemen bevatten dus reeds een technische implementatie van het model.

---

<sup>2</sup> De beheerder van het semantisch model (Logius) heeft ook een bijbehorend datamodel ontwikkeld. Dit datamodel maakt geen onderdeel uit van de aangemelde standaard, maar zou hier zo nodig wel aan kunnen worden toegevoegd.

<sup>3</sup> In aanvulling hierop is afgesproken om een mapping te maken naar de standaard van GS1. Mappings naar andere standaarden zijn ook mogelijk. UBL en SETU zijn dus niet limitatief.

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

#### *Hoe is het proces verlopen?*

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 een expertadvies. 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.
- Op 9 augustus 2012 is het expertadvies gepubliceerd ten behoeve van een openbare consultatie. De openbare consultatie heeft geleid tot een zestal reacties, die zijn betrokken bij de totstandkoming van dit concept Forumadvies. Een eerste conceptversie is aan de indiener en de leden van de expertgroep gestuurd met verzoek om reactie. Na verwerking van de reacties is het rapport afgerond en toegestuurd aan het Forum.

#### *Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?*

Het onderstaande bevat de conclusies uit het expertadvies over hoe de standaard scoort op de toetsingscriteria:

#### Open standaardisatieproces

De expertgroep concludeert dat het standaardisatieproces van het Semantisch Model Elektronische Factuur op een aantal punten nog onvoldoende open is. Om voldoende te scoren op dit criterium dient de beheerder de volgende acties te ondernemen:

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. Vermeld in het beheermodel de mogelijkheid voor belanghebbenden om via de klachtenprocedure bezwaar aan te tekenen tegen een gevolgde procedure.
4. de financiering van het onderhoud van de standaard voor ten minste drie jaar garandeert.

**Datum**  
16 november 2012

### Toegevoegde waarde

Hoewel een meerderheid van de expertgroep de toegevoegde waarde van het semantische model onderschrijft, concludeert de expertgroep dat de beheerder van het model de volgende actie dient te ondernemen om te kunnen voldoen aan het criterium:

1. Logius en SETU worden opgeroepen om gezamenlijk te garanderen dat de mapping van het Semantisch model naar de SETU standaard correct en volledig is.

Aanvullend stelt de expertgroep dat voor opname van de standaard op de 'pas toe de geconstateerde inhoudelijke onjuistheden in de standaard weggenomen dienen te worden<sup>4</sup>.

### 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 technisch via [www.nlvalidatie.nl](http://www.nlvalidatie.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 inzet van aanvullende adoptie-instrumenten wordt gesuggereerd om knelpunten in de adoptie weg te nemen. Hierbij moet met name aandacht zijn voor aansluiting en ondersteuning van de private sector.

*Wat is de conclusie van de expertgroep en de consultatie?*

### Conclusie van de expertgroep

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' mits de door de expertgroep geconstateerde inhoudelijke tekortkomingen en voorwaardelijkheden vanuit de toetsingscriteria zijn weggenomen.

Met als toepassingsgebied:

---

<sup>4</sup> De experts die deze punten aandroegen zijn Mariette Lokin (ministerie van Financiën), Peter Potgieser (Europees multistakeholderforum inzake elektronische facturering), Bas van Schaik (ministerie van Veiligheid en Justitie), Dennis Krukkert (TNO en SETU) en Ron Heijman (Certipost).

*De verzending van elektronische facturen door organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer in Nederland (waaronder overheden) en de ontvangst hiervan door overheden.*

**Datum**

16 november 2012

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.*

#### Aanvullingen vanuit de consultatie

Voor zover deze niet al in een eerdere fase zijn gedaan of zijn verwerkt in voorgaande advies, zijn dit de belangrijkste opmerkingen uit de consultatie: (de reactie van de beheerder is cursief weergegeven)

- Ger van Berlo van het ministerie van Financiën meldt dat de Belastingdienst akkoord gaat met het advies het Semantisch Model Elektronische Factuur op te nemen op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Voor zover de Belastingdienst ziet is de standaard al van toepassing op de Rijksoverheid en gaat het advies over de toepassing in andere overheidsinstanties.
- KING stemt in met het expertadvies om de standaard op de lijst op te nemen en stelt dat, indien bedrijven via één standaard facturen bij de overheid kunnen indienen, dit een lastenverlichting is ten opzichte van de situatie waarin een veelvoud aan standaarden wordt toegepast. Een uniforme methode voor de verwerking van elektronische facturen binnen de overheid zou schaalvoordelen met zich meebrengen en naar verwachting de kosten drukken voor applicaties die elektronische facturen verwerken. KING ziet voor zichzelf een rol weggelegd in de adoptie van de standaard en zal op korte termijn een impactanalyse uitvoeren om te bepalen hoe deze grootschalig implementeerbaar is. Hierna kunnen met betrokken partijen afspraken worden gemaakt, waarvan KING ook de nakoming zal bewaken.
- Sjaak Groeneveld van het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat de XBRL validatiedienst [www.nlvalidatie.nl](http://www.nlvalidatie.nl) tot doel heeft om [XBRL documenten] te valideren tegen de Nederlandse taxonomie. Het is een validatiefunctie voor Digipoort die niet direct is gericht op validatie ten opzichte van het Semantisch Model Elektronische Factuur. Hij doet verder de aanbeveling om het versiebeheer en de afstemming van verschillende versies van de betrokken standaarden te onderzoeken.  
*De beheerder onderkent dat [nlvalidatie.nl](http://nlvalidatie.nl) geen oplossing geeft voor het valideren van de gebruikte semantiek.*
- GS1 Nederland, bij monde van Hein Gorter de Vries, stelt GS1 dat bedrijven zich in de stuurgroep door standaardisatieorganisaties als GS1 zouden moeten kunnen laten vertegenwoordigen. GS1 noemt het overeenkomen van een IP-verklaring als mogelijkheid om het eventuele intellectuele eigendom van derden te regelen. Over het gebruik van [www.nlvalidatie.nl](http://www.nlvalidatie.nl) om de conformiteit van de (technische) implementatie van de standaard te toetsen merkt GS1 op dat een dergelijke toetsing processpecifiek moet worden ingericht.  
*De beheerder geeft aan de stuurgroep een afspiegeling is van de gebruikers van de standaard. Dat houdt in dat zowel overheden als leveranciers van de overheid zitting hebben in de stuurgroep. SETU heeft bijvoorbeeld zitting in de werkgroep. Beheerders van andere voor de overheid relevante standaarden worden van harte uitgenodigd om zitting te nemen in de werkgroep. Het advies m.b.t. het gebruik van een ip-verklaring neemt de beheerder over.*

- Rob Zwart van Ricoh stelt dat voor opname van het Semantisch Model Elektronische Factuur – een nationaal model voor interactie met en tussen overheidsorganisaties – op de lijst voor 'pas toe of leg uit' een businesscase en een roadmap benodigd zijn en dat het model moet zijn vertaald naar syntactische uitdrukkingen. Ook wijst hij op de kosten van een eventuele migratie van het Semantisch Model Elektronische Factuur naar een internationale standaard, zoals het door CEN gepubliceerde CEN BII Core invoice. Hij haalt het Nationaal Multibelanghebbenden Forum e-Facturieren aan, dat stelt dat de betreffende CEN standaard vanaf het begin zou moeten worden gevolgd.
- Peter Potgieser, als onafhankelijk expert, wijst net als Rob Zwart van Ricoh op het belang van een roadmap en geeft aan dat een dergelijke roadmap enerzijds de keuze voor een nationaal schematisch model kan helpen onderbouwen en anderzijds de afstemming van dat model met overige (inter)nationale ontwikkelingen kan helpen borgen. Hij wijst op het risico dat adoptie van het Semantisch Model Elektronische Factuur een uitzonderingspositie op de Europese markt bewerkstelligt.

*De beheerder heeft tot doel zo snel mogelijk aan te sluiten bij internationale standaarden. De standaarden voor de invulling van een factuur kennen een sterke relatie met wetgeving. Wetgeving, zoals die rondom BTW, bepalen welke informatie een factuur moet bevatten. Om over te gaan op een internationale standaard zal dus ook wetgeving geharmoniseerd moeten worden. De beheerder van het semantisch factuurmodel zal zodra het mogelijk is migreren naar een internationaal alternatief. De Nederlandse organisatie zal daarbij zo mogelijk worden opgeheven. De beheerder verwacht dat vanuit de EU op termijn alternatieve standaarden voor facturen zullen worden aangeboden. Vooralsnog biedt de EU nog geen volwassen standaarden.*

Los van de criteria voor opname van de standaard op de lijst voor 'pas toe of leg uit' (Open standaardisatieproces, Toegevoegde waarde, Draagvlak en Opname bevordert adoptie), zijn uit de consultatie ook opmerkingen gekomen over de inhoud van het factuurmodel of het bijbehorende beheermodel:

- GS1 doet de suggestie om niet alleen het gebruik van omschrijvingen verplicht te stellen, maar ook te benadrukken dat het gebruik van wereldwijd unieke codes (in plaats van interne codes) voor producten, diensten, zendingen en partijen (leveranciers- en klantnummers) enorm veel toegevoegde waarde biedt. Ook doet GS1 de suggestie om in het beheermodel duidelijk te maken dat het bij B2G ofwel de "interactie tussen overheid en bedrijfsleven" niet gaat om overheidsgebonden interactie, zoals bij belastingaangiftes, invoerdeclaraties of statistiekmeldingen.

De volledige reacties uit de openbare consultatie zijn integraal opgenomen als separate bijlage bij dit document.

*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.

**Datum**  
16 november 2012

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 aan de beheerder om de volgende adoptie-instrumenten in te zetten:

- voorlichting;
- conferentie;
- opstellen van een roadmap;
- voortgangsmonitor.

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

#### **Bijlagen**

- Expertadvies Semantisch Model Elektronische Factuur
- Overzicht reacties consultatieronde

(zie: <http://lijsten.forumstandaardisatie.nl/open-standaard/semantisch-model-e-factureren>)