



Advies e-Factureren

CS-20070404.04

Auteur

Sander Zwienink / Peter Potgieser

Documentnummer

CS-20070404.04

Versie

1.0

Status

Definitief

Datum

Den Haag, 20 maart 2007



Inhoud

1.	Advies	3
1.1.	Observaties	3
1.1.1.	Doelstelling van de invoering van eFactureren	3
1.1.2.	eFactureren als onderdeel van een keten	4
1.1.3.	Eén geaccepteerde standaard	4
1.1.4.	De rollen van de Nederlandse overheid.....	4
1.2.	Randvoorwaarden voor de succesvolle introductie van eFactureren.....	5
1.2.1.	Vertrouwen en commitment	6
1.2.2.	Wetgevend kader.....	6
1.2.3.	Kritische massa	6
1.2.4.	Architectuur en standaardisatie.....	7
1.2.5.	Een aanpak op basis van rule book, business rules en standaarden	8
1.2.6.	Gebaseerd op een gemeenschappelijke 'business case'	8
1.3.	Algemene aanbevelingen.....	8
1.3.1.	Ketens die EDI toepassen kunnen beginnen met eFactureren.....	8
1.3.2.	Alleen focus op elektronische berichten	8
1.3.3.	Borgen participatie MKB	9
1.3.4.	Interne en externe communicatie belastingdienst.....	9
1.4.	Discussie in het Forum	9
1.4.1.	Eén ketenregisseur binnen de overheid	9
1.4.2.	Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid	10
1.4.3.	De overheid als launching customer.....	11
1.4.4.	Standaardisatievraagstuk.....	11
1.5.	Advies aan het College Standaardisatie	12



1. Advies

Elektronisch Factureren, afgekort eFactureren, biedt de mogelijkheid een lastenverlichting oplopend tot tientallen euro's per factuur voor zowel de ontvanger als verzender te realiseren. Toch komt de grootschalige introductie van eFactureren in Nederland niet van de grond. Het Forum Standaardisatie heeft een verkenning naar dit onderwerp uitgevoerd. Deze verkenning brengt de huidige stand van zaken in kaart. Naast de verkenning doet het Forum een aantal aanbevelingen voor het vervolg. Deze aanbevelingen worden in dit advies gepresenteerd.

Het Forum Standaardisatie biedt dit advies aan het College Standaardisatie samen met de verkenning eFactureren.

Het advies is opgebouwd uit 4 delen.

Deze onderdelen zijn:

- Observaties
- Randvoorwaarden.
- Algemene aanbevelingen
- Discussie in het Forum

Het advies sluit af met de beslispunten voor het College Standaardisatie.

1.1. Observaties

Deze paragraaf bevat een verkorte weergave van een aantal constatering uit de verkenning. De benoemde onderwerpen bij de observatie zijn algemeen van aard en staan niet ter discussie.

1.1.1. Doelstelling van de invoering van eFactureren

Een factuur is het versturen van een rekening van goederen of diensten die voldoet aan de voorgeschreven wettelijke eisen. eFactureren is het versturen van een factuur langs elektronische weg.

Met betrekking tot eFactureren is er geen onderscheid tussen Business to Business (B2B) en Business to Government (B2G) interacties. Voor Business to Consumer (B2C) interacties gelden afwijkende regels; daarmee vallen ze buiten het kader van dit advies.



De invoering van eFactureren heeft als doel efficiency verbetering van (onderdelen van) bedrijfsprocessen, en daarmee het reduceren van kosten voor aanbieders en afnemers van diensten en goederen.

1.1.2. eFactureren als onderdeel van een keten

eFactureren maakt onderdeel uit van de keten eProcurement. Deze keten omvat het gehele proces van bestelling tot en met betaling.

Het invoeren van een elektronische versie van de volledige eProcurement keten, leidt vergeleken met de effecten van de introductie van uitsluitend eFactureren uiteindelijk tot grotere besparingen. De complexiteit voor de invoering en daarmee de kans op mislukken neemt daarbij echter toe.

Het invoeren van eFactureren moet gezien worden als een eerste stap op weg naar eProcurement. Bij elke vervolgstap mag de uiteindelijke keten niet uit het oog verloren worden.

1.1.3. Eén geaccepteerde standaard

Bij initiatieven gericht op invoering van eFactureren bij de overheid moet er rekening mee worden gehouden dat het volume van de leveranties van het bedrijfsleven aan de Nederlandse overheid slecht een klein percentage van het geheel van het handelsvolume uitmaakt. Het bedrijfsleven heeft er groot belang bij dat voor B2B en voor B2G dezelfde standaarden en infrastructuren gebruikt kunnen worden. Anders leidt dat tot desinvesteringen.

Gezien het feit dat Nederland een vooraanstaande rol heeft als handelsnatie, is het dan ook van groot belang dat standaarden en infrastructuren in internationaal verband (in ieder geval Europees verband) worden opgesteld en vastgesteld. Ook daar dreigen anders aanzienlijke desinvesteringen..

1.1.4. De rollen van de Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid manifesteert zich in het toepassingsgebied van eFactureren in vijf hoedanigheden:

1. De Nederlandse overheid als wetgever.
 - a. De overheid is verantwoordelijk voor het uitvaardigen van wetten en overige maatregelen.
 - b. De overheid draagt de zorg voor de Nederlandse implementatie van Europese richtlijnen



- c. De overheid heeft de keuze wetgevend of stimulerend op te treden.
- 2. De Nederlandse overheid als handhaver.
 - a. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wet en het beleid. De Belastingdienst heeft een controlerende taak op de naleving van de Wet op de omzetbelasting 1968.
- 3. De Nederlandse overheid als inkoper en afnemer
 - a. De Nederlandse overheid is een van de grootste, zo niet de grootste afnemer van goederen en diensten in Nederland.
- 4. De Nederlandse overheid als goed marktmeester
 - a. Het gaat hierbij onder meer om de zorg voor het ordenen van de markt inclusief het creëren van voorwaarden op het gebied van elektronische communicatie zodat maximaal wordt bijgedragen aan duurzame economische groei. Wetgeving en markttoezicht zijn zo geregeld dat het bedrijfsleven zich daarbij voldoende kan ontplooiën om nationaal en internationaal te kunnen concurreren.
- 5. De Nederlandse overheid als aanjager van slim gebruik van ICT-infrastructuur en –diensten
 - a. Een speerpunt van het ICT-beleid in Nederland is om te komen tot een optimale benutting van de ICT-infrastructuur en -diensten door bedrijven, huishoudens en door (semi-) publieke instellingen.

1.2. Randvoorwaarden voor de succesvolle introductie van eFactureren

Grootschalige invoering van eFactureren kan niet plaatsvinden zonder aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Ongeacht de uitkomsten van discussie over te hanteren standaarden en de te kiezen strategie moeten deze onderwerpen aandacht krijgen in het vervolg.

De randvoorwaarden zélf staan in principe niet ter discussie. In het vervolgtraject zal nader bepaald moeten worden hoe invulling van de randvoorwaarden plaatsvindt. De randvoorwaarden zijn daarmee agendazettend voor het vervolg.



De randvoorwaarden zijn:

1.2.1. Vertrouwen en commitment

Cruciaal voor het slagen van een project gericht op een succesvolle introductie van eFactureren is het vertrouwen van het bedrijfsleven dat de overheid de invoering van eFactureren daadwerkelijk op de juiste wijze ondersteunt. Zonder dat vertrouwen zullen benodigde investeringen aan de kant van het bedrijfsleven uitblijven. Van groot belang is daarom commitment van de regievoerend minister en volharding om de gestelde doelen te realiseren.

1.2.2. Wetgevend kader

Voor de invoering van elektronisch factureren is een wetgevend kader nodig dat minimaal de mogelijkheid biedt dat eFactureren wordt toegepast.

Nederland beschikt over het wetgevend kader dat nodig is om de invoering van elektronisch factureren te kunnen faciliteren. Hiermee voldoet Nederland aan de Europese richtlijn.

Nederland kent geen wet- of regelgeving die aanbiedende partijen verplicht om facturen langs elektronische weg te versturen.

1.2.3. Kritische massa

Grootschalige adoptie van eFactureren komt alleen tot stand als het toepassen van eFactureren door een minimale zg. 'kritische massa' wordt geadopteerd. Een van de mogelijkheden om snel tot een dergelijke 'kritische massa' te komen is, als één (voldoende grote) partij, of een aantal partijen gezamenlijk, het initiatief neemt respectievelijk nemen. Dit kan zowel aan aanbiedende zijde als aan afnemende zijde. Deze laatste categorie staat, in het geval van één grote partij, ook wel bekend als "launching customer".

Voorwaarde is in dat geval dat de partij in staat is een dusdanig effect te bewerkstelligen (dus marktmacht en –invloed zal hebben) dat dit aanleiding is voor andere partijen om ook over te gaan op elektronisch factureren.

Deze partij kan een groot bedrijf zijn, een branche, maar ook de overheid kan zich de rol aanmeten van "launching customer". De rol van overheid als launching customer is in die zin een bijzondere omdat zij niet alleen de mogelijkheid heeft met behulp van een wet of maatregel het aanbieden van elektronische factureren aan de overheid af te



dwingen, maar ook op die manier aspecten die normaliter de marktwerking beïnvloeden (denk aan zg. 'business cases') te negeren.

1.2.4. Architectuur en standaardisatie

Invoering van elektronisch factureren kan ongeacht de te volgen weg alleen succesvol plaatsvinden als betrokkenen invulling geven aan de volgende onderwerpen:

1. Architectuur en koppelvlak

Aanbieders en afnemers moeten het eens zijn over de definitie van de uitwisselingsstructuur tussen applicaties/services (koppelvlak). Een voorbeeld hiervan zijn de binnen NES/UBL gehanteerde beschrijvingen voor de specificatie van het koppelvlak. Deze, en soortgelijke, definities zijn ongeacht de te kiezen standaard in principe bruikbaar voor de Nederlandse situatie.

Het is verder van belang dat de architectuur de principes volgt zoals die zijn beschreven in de referentiearchitectuur van de Nederlandse overheid, de NORA. Door het conformeren aan de NORA volgt een architectuur impliciet de Europese richtlijn.

2. Standaarden

Voor het elektronisch factureren zijn meerdere standaarden beschikbaar of in ontwikkeling. Hoewel in de verkenning geen uitspraak staat over welke standaard de voorkeur heeft kan wel in het algemeen gesteld worden dat het essentieel is dat gekomen wordt tot de implementatie van 1 standaard, met een dringende voorkeur voor een Europees en / of wereldwijd geaccepteerde standaard. De voordelen die daarmee te behalen zijn wegen ruimschoots op tegen de nadelen die voortvloeien uit het mogelijk wat langere implementatietraject in vergelijking tot het implementatietraject bij het hanteren van een nationale standaard.

3. Infrastructuur.

Voor het versturen van elektronische facturen is het noodzakelijk om te beschikken over een infrastructuur die voor zowel overheid als bedrijfsleven toegankelijk is.

4. Authenticatie en integriteit.



De wet op de Omzetbelasting stelt eisen ten aanzien van authenticatie en integriteit. De gekozen oplossing past vanzelfsprekend binnen de eisen die de wet stelt.

1.2.5. Een aanpak op basis van rule book, business rules en standaarden

Argumenten op basis van hergebruik van bestaande infrastructuur, verlagen van acceptatiedrempels, bewezen performance en resultaatgerichtheid leiden tot het uitgangspunt dat een aanpak moet worden gehanteerd op basis van *rule book*, *business rules* en standaarden. Hiermee wordt in principe synergie met SEPA (de Single Euro Payment Area) optimaal mogelijk gemaakt.

1.2.6. Gebaseerd op een gemeenschappelijke 'business case'

De ontwikkelingen moeten uitgaan van gezamenlijk belang, hetgeen kan worden aangeduid als 'een gemeenschappelijke business case'. Het 'opleggen' bij wet of soortgelijk (een 'push acceptatie') kan in eerste instantie een snellere implementatie bewerkstelligen, maar zal in de praktijk (vergeleken met een 'pull acceptatie') achterblijven op onderwerpen als acceptatie en operatie..

1.3. Algemene aanbevelingen

Uit de verkenning blijkt een aantal voor de hand liggende aanbevelingen. Deze maatregelen worden ter kennisgeving aan het Forum en het College voorgelegd.

1.3.1. Ketens die EDI toepassen kunnen beginnen met eFactureren.

Ketens van aanbieders en afnemers die hun informatiestroom langs elektronische weg hebben ingericht met behulp van EDI hebben geen reden om te wachten met elektronisch factureren. Op een aantal plaatsen vindt dit dan ook al plaats.

1.3.2. Alleen focus op elektronische berichten

De wet doet geen uitspraak of een elektronische factuur een elektronisch bericht of een gedigitaliseerd document betreft. De efficiëncy verbeteringen, en daarmee de lastenreductie, kunnen alleen tot stand komen indien sprake is van informatie die primair gericht is op interpretatie door machines en secundair, via hulpmiddelen, door mensen. Dit houdt in dat bij de grootschalige invoer van eFactureren gestreefd moet worden naar het gebruik van elektronische berichten, waarbij voorzien moet zijn in conversie mogelijkheden om ook een adequate adoptie door MKB te bewerkstelligen.



1.3.3. Borgen participatie MKB

Het is hoe dan ook van belang extra aandacht te besteden aan het midden en klein bedrijf. Streef bij invoering van eFactureren voor het MKB naar een investering om niet en beperk de kosten tot de operationele kosten voor het verwerken van een transactie.

Te denken valt aan:

- een scanvoorziening waarmee tijdens een vooraf afgesproken periode de mogelijkheid bestaat om papieren facturen in te scannen en ze vervolgens elektronisch te verwerken.
- Het ter beschikking stellen van middelen om factuurpakketten aan te passen
- Het ter beschikking stellen van een portaal waar de aanbieder facturen kan indienen

1.3.4. Interne en externe communicatie belastingdienst

De Belastingdienst onderkent dat communicatie een belangrijke schakel bij de invoering van eFactureren is. De Belastingdienst neemt maatregelen die zorgen voor:

- Betere communicatie extern, in het bijzonder het ontwikkelen van duidelijke en vindbare informatie.
- Afstemming intern, werken aan het wegnemen van verschillen in interpretatie van bestaande wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende effecten.

1.3.5. Vermijden van onzekerheid

Verschillende interpretaties van bestaande wet- en regelgeving (nationaal én internationaal) maar ook verschillende ontwikkelingen dragen bij aan een klimaat waarin onzekerheid bestaat over huidige en toekomstige status van de elektronische factuur en de toepassing daarvan c.q. de ondersteunende functionaliteit. Acceptatie wordt daardoor belemmerd. Het is zaak deze onzekerheid te minimaliseren.

1.4. Discussie in het Forum

De verkenning vermeldt dat op een aantal deelgebieden onvoldoende duidelijkheid bestaat over de richting van de ontwikkelingen. Naar aanleiding van de verkenning heeft het Forum de volgende onderwerpen besproken:

1.4.1. Eén ketenregisseur binnen de overheid

Het Forum acht het noodzakelijk om vanuit overheidsperspectief één ketenregisseur te benoemen. De ketenregisseur draagt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de mogelijke invoering van elektronisch factureren binnen de Nederlandse overheid.



De ketenregisseur wijst een programmamanager aan die gefaseerd een programma uitwerkt. Deze programmamanager werkt nauw samen met het inmiddels gestarte overleg tussen betrokkenen van de ministeries van Economische Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën, het Bureau Forum Standaardisatie en ECP.nl.

Hierbij zij opgemerkt dat:

- De activiteiten van de programmamanager in de eerste fase gericht zijn op het vaststellen van randvoorwaarden, aanpak / concrete acties en de financiering. Anders gezegd: het kader waarbinnen eFactureren gerealiseerd zal worden
- In de opzet van het huidige overleg het bedrijfsleven weliswaar via ECP.nl participeert, maar dat het bedrijfsleven verhoudingsgewijs onvoldoende is vertegenwoordigd. Een goede balans tussen overheid en bedrijfsleven en actieve deelname van beide kanten biedt de grootste kans op succes.
- De ketenregisseur rekening houdt met de belangen van de rijksoverheid, alsmede de belangen van decentrale overheden en (semi-)publieke instellingen.

1.4.2. Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid

De Rijksoverheid, bij monde van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken, onderkent dat zij lastenreductie kan realiseren met behulp van elektronisch factureren.

De overheid onderkent tevens dat het bedrijfsleven in het proces een belangrijke rol vervult. De overheid staat voor de keuze sturend dan wel participierend te opereren.

Een sturende rol kenmerkt zich door

- De overheid bepaalt voor zichzelf of zij een Nederlandse dan wel een Europees ontwikkelde standaard toepast
- De overheid gebruikt instrumenten om het versturen van elektronische facturen naar de overheid af te dwingen
- De overheid creëert hiermee de gewenste kritische massa.
- De overheid bewerkstelligt hiermee op de kortst mogelijke termijn de gewenste lastenreductie.
- Het bedrijfsleven heeft de kans om mee te denken, maar draagt geen verantwoordelijkheid voor het resultaat
- Het vaststellen van de met de implementatie gepaard gaande parameters als tijdlijnen zonder inachtnaam van de invloeden van marktwerking.

Een participerende rol kenmerkt zich door:

- De overheid dwingt elektronisch factureren niet af



- De overheid overlegt mee over het al dan niet invoeren van een Nederlandse of Europese standaard
- De reductie van lasten komt hiermee later op gang
- Het bedrijfsleven is mede verantwoordelijk voor het behaalde resultaat.
- Aansluiten bij marktwerking

Bij onvoldoende voortgang kan de overheid alsnog besluiten in te grijpen en andere maatregelen te nemen.

Het Forum spreekt zich uit voor een rol waarin het bedrijfsleven nadrukkelijk participeert om zo een zo groot mogelijk draagvlak te creëren.

1.4.3. De overheid als launching customer.

De samenwerking met het bedrijfsleven schetst twee manieren waarop de overheid eFactureren kan bevorderen. In een sturende rol ligt het voor de hand dat de overheid optreedt als launching customer. Het is dan echter maar zeer de vraag of zij dan optreedt als de partij die het juiste voorbeeld geeft.

In een participerende rol hoeft de overheid niet op te treden als launching customer, maar kan zij aan eFactureren een belangrijke impuls geven doordat zij het goede voorbeeld geeft en de gewenste kritische massa helpt creëren.

Het Forum heeft over dit onderwerp geen uitspraak gedaan anders dan de opmerking over participatie van het bedrijfsleven.

1.4.4. Standaardisatievraagstuk

De Nederlandse wet sluit niet uit dat meerdere standaarden geschikt zijn om te gebruiken voor elektronisch factureren. Uiteraard is het wenselijk om uiteindelijk te komen tot 1 standaard. Dit vermindert conversieproblematiek, de kans op fouten en zorgt voor de laagste kosten.

Op het gebied van standaardisatie zijn er drie mogelijke richtingen die in aanmerking komen voor verder onderzoek. Per richting staat aangegeven wat de voor- en nadelen zijn.

Ontwikkelen van een Nederlandse standaard

- + Bij voldoende mandaat en snelle besluitvorming relatief snel te ontwikkelen
- + Lastenreductie op korte termijn
- Houdt geen rekening met internationale handelstransacties



- Risico van foutieve keuze
- Bij invoering van een Europese standaard zal sprake moeten zijn van een migratiepad

Wachten op de ontwikkeling van Europese standaard

- + Hoge acceptatie binnen de EU
- + Internationale transacties mogelijk
- + Betere aansluiting op Europese doelstellingen (bijv. SEPA)
- Standaard nog niet beschikbaar, volop in ontwikkeling
- In EU verband kans op trage besluitvorming
- + Op lange termijn voordeel. Het voordeel kan door het ontbreken van een migratiepad uiteindelijk groter zijn.

Participeren in Europese ontwikkelingen en pas later een definitieve keuze te maken

- + Medium snelle besluitvorming
- + Internationale transacties waarschijnlijk mogelijk
- +/- Lastenreductie op relatief korte termijn
- +/- Kans op migratiepad indien de verkeerde keuze is gemaakt
- Kans op mislukken
- In ontwikkeling

Bij deze overweging zij opgemerkt dat de initiatieven in Europees verband een ambitieuze tijdslijn schetsen van een standaard die in de periode 2007 – 2008 beschikbaar is. Gelet op de ontwikkelingen in Nederland lijkt deze tijdslijn goed te passen op de in Nederland gewenste implementatietijd. Dit houdt in, dat als de Europese (standaardisatie-)beweging kan voldoen aan de door hen zelf uitgesproken verwachtingen, dan het argument 'lange tijd tot implementatie wegvalt'.

Het Forum adviseert in Nederland met eFactureren aan de slag te gaan en de ontwikkelingen in Europa nauwlettend te volgen. De Nederlandse overheid en het bedrijfsleven er verstandig aan in onderlinge samenwerking deel te nemen aan Europese ontwikkelingen. De coördinatie van deze taak kan belegd worden bij de aan te wijzen programmamanager.

1.5. Advies aan het College Standaardisatie

Het Forum adviseert het College Standaardisatie:

1. Benoem één regievoerder die zorgt voor de coördinatie van de mogelijke invoering van eFactureren aan de overheid. Voorkeursopties zijn EZ of de Belastingdienst.
2. Stel vast dat grootschalige invoering van eFactureren alleen kan plaatsvinden door intensieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Wederzijds vertrouwen is daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde.



3. Adviseer de regievoerder een programma uit te werken met aandacht voor wetgeving, architectuur, standaardisatie, de keten bestellen - betalen, infrastructuur, communicatie, de rol van de overheid als launching customer, overheidsbrede participatie alsmede de financiering van het programma.
4. Besluit dat de regievoerder op het gebied van standaardisatie een open oog houdt voor Europese ontwikkelingen. Verzoek de regievoerder uiterlijk de eerste helft van 2008 een aanbeveling op het gebied van standaardisatie voor te leggen aan het Forum en College Standaardisatie.
5. Verzoek de regievoerder elke College vergadering verslag te doen van de voortgang aan Forum en College Standaardisatie.