Kwartiermakersrapport

Nederlandse Peppol autoriteit

Voorwoord

Beste lezer,

Met veel genoegen presenteer ik u hierbij de rapportage van de kwartiermakersfase van het transitietraject Nederlandse Peppol autoriteit (NPa). In de afgelopen maanden heb ik met het bestuur van stichting Simplerinvoicing (SI) en vertegenwoordigers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Logius en Agentschap Telecom intensief gewerkt aan de totstandkoming van deze rapportage.

Aanleiding hiervoor is het besluit dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) eind 2019 heeft genomen om het beheer en toezicht op de Peppol infrastructuur op zich te nemen.

Als gevolg van dit besluit stond ik begin april voor de opgave om, samen met alle betrokken partijen, te komen tot een ordentelijke transitie van de huidige Peppol autoriteit Simplerinvoicing met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden naar een nieuwe Peppol autoriteit, gepositioneerd in het publieke domein.

Met alle partijen is open en constructief met elkaar van gedachten gewisseld over wat er nodig is om in Nederland structureel een kwalitatief goede en veilige digitale infrastructuur te bieden. Een betrouwbare nationale digitale infrastructuur voor het uitwisselen van elektronische berichten zoals facturen en orders, dat bovendien is verbonden aan een internationaal netwerk; Peppol.

Op basis van gesprekken zijn door de gesprekspartners 6 uitgangspunten genoemd, waaraan de nieuw te vormen Nederlandse Peppol autoriteit kan toetsen of het de juiste keuzes maakt bij het voeren van de regie en het beheer op het Peppol afsprakenstelsel, het stellen van de randvoorwaarden en het uitvoeren van het toezicht op de naleving van gemaakte afspraken.

Nu de kwartiermakersfase is afgesloten kan er aan de slag worden gegaan om de transitie van de Nederlandse Peppol autoriteit te voltooien met het opzetten van deze organisatie binnen het publieke domein.

Justin de Jager
Kwartiermaker Nederlandse Peppol autoriteit

24 september 2020

Inhoud

Managementsamenvatting 04

1 Inleiding 06

1.1. Achtergrond 06
1.2. Doelgroepdocument 07

2 Omgevingsanalyse 09

2.1 Beleidsmatige ontwikkelingen 09
2.2 Ontwikkelingen binnen de organisatie 10
2.3 Ontwikkelingen in het buitenland 10
2.4 Conclusies op basis van omgevingsanalyse 12

3 Positionering 13

3.1 Visie en Missie 13
3.2 Maatschappelijke opgave 13
3.3 Strategie 13

4 Maatschappelijk Product 14

4.1 Uitgangspunten maatschappelijk product 14
4.2 Beschrijven maatschappelijk product 15

5 Organisatiestructuur 16

5.1 Organisatiestructuur Nederlandse Peppol-autoriteit 16
5.2 Partnerships 17
5.3 Governance 18

6 Financiële doorrekening 19

6.1 Algemene uitgangspunten 19
6.2 Uitvoeringsscenario:
Een complete overdracht met oog voor continuïteit 19
6.3 Kosten 20

7 Transitie en implementatie 21

7.1 Aanpak transitie en implementatie 21
7.2 Planning 21

Managementsamenvatting

Peppol is een digitale infrastructuur en afsprakenstelsel om op eenvoudige wijze elektronische gegevens uit te wisselen. Op dit moment is het met name gericht op berichten binnen het inkoopdomein, zoals de e-factuur en de e-order.

De huidige Nederlandse Peppol autoriteit, Stichting Simplerinvoicing (verder te noemen Simplerinvoicing), vertegenwoordigt met haar 43 participanten het merendeel van de Nederlandse Service Providers en diverse stakeholders.

Voor de Nederlandse Peppol autoriteit zijn de Service Providers een primaire doelgroep. Deze Service Providers zijn namelijk de enablers van de uitwisselingsinfrastructuur voor e-procurement berichten. De Service Providers zorgen ervoor dat (1) alle overheidsorganisaties in staat zijn om zich aan de 'Richtlijn inzake e-facturatie bij overheidsopdrachten' te kunnen houden en (2) alle bedrijven en organisaties in staat zijn om e-facturen te kunnen verzenden en ontvangen. De scope hierbij is tenminste *Business-to-Business*, *Business-to-Government* en *Government-to-Business*. Een secundaire doelgroep betreft alle marktpartijen die e-facturatie en/of e-procurement oplossingen bieden, met behulp van de toegang die de Service Provider biedt op de Peppol infrastructuur.

BZK ziet Peppol als de invulling voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) die nodig is om e-facturen en andere e-procurement berichten te kunnen uitwisselen. In de enge zin tussen leveranciers en alle overheidslagen en daarmee te kunnen voldoen aan de e-facturatie eis uit de Europese Richtlijn inzake e-facturatie bij overheidsopdrachten (2014/55/EU). In de brede zin ook tussen het bedrijfsleven onderling en tussen overheidsorganisaties onderling.

De Nederlandse overheid kan het zich niet veroorloven om gebruik te (laten) maken van een in toenemende mate vitale infrastructuur, waarbij het publiek belang van veiligheid, betrouwbaarheid en interoperabiliteit wordt gewaarborgd door for-profit marktpartijen met deelbelangen die onvoldoende aansluiten op publieke belangen.

Vandaar dat eind 2019 door BZK het besluit is genomen om de Peppol autoriteit te herpositioneren naar het publieke domein. De inzet hierbij is om als overheid de stelselhygiëne te bewaken in haar rol van kadersteller, toezichthouder en facilitator.

Het maatschappelijke product dat dient te worden geleverd is een veilige, betrouwbare en interoperabele infrastructuur die overheden en bedrijven in staat stelt om e-facturen en andere e-procurement berichten te kunnen uitwisselen, in Nederland, in Europa en in toenemende mate op mondiaal niveau.

De nieuw te vormen organisatie wordt naar buiten toe gepresenteerd als de Nederlandse Peppol autoriteit (NPa), in het Engels, Netherlands Peppol authority (NPa). Om deze organisatie een overheidskarakter te geven wordt gewerkt aan een rijksoverheidslogo, waaruit blijkt dat de Nederlandse Peppol autoriteit onderdeel uitmaakt van de rijksoverheid.

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe de relaties tussen het ministerie van BZK en de uitvoeringsorganisaties zich verhouden.

Gezien haar expertise en ervaring met het toezichthouden op afsprakenstelsels is rijkstoezichthouder Agentschap Telecom (AT) gevraagd om het onafhankelijk toezicht in te vullen. Hierover is BZK via een apart traject met AT in gesprek. Niettemin wordt AT als belangrijke partner ook goed betrokken bij de opzet van de nieuwe Peppol autoriteit.

De besluitvorming binnen de NPa ligt exclusief bij het Ministerie van BZK. Logius en RVO zijn adviserend aan BZK over de te nemen besluiten. Daarnaast worden vraagstukken vanuit Logius en RVO voorbereid alvorens deze ter besluitvorming aan BZK worden voorgelegd.

Tevens worden er twee communities ingericht om draagvlak te creëren voor de besluit-vorming vanuit de Npa. Dit zijn de Peppol community en de Stakeholder community.

Gezien het maatschappelijk belang van Peppol hecht het Ministerie van BZK er grote waarde aan om de Peppol autoriteit zodanig in te richten dat alle taken op adequate wijze ingevuld worden. Hiermee wordt de continuïteit van Peppol in Nederland gewaarborgd. Om dit verder inzichtelijk te maken wordt er in navolging van dit kwartiermakersrapport een transitieplan opgesteld met onderliggend hieraan de implementatieplannen van RVO en Logius.

Recentelijk heeft het ministerie van BZK gecommuniceerd via rijksoverheid.nl dat het per 1 oktober 2020 formeel de rol van Nederlandse Peppol autoriteit overneemt van Stichting Simplerinvoicing. De prioriteit ligt bij het faciliteren en borgen van een veilig, betrouwbaar en interoperabel afsprakenstelsel en er wordt strak gestuurd op het behoud van de continuïteit inzake het functioneren van de Nederlandse Peppol-infrastructuur.

De nadere uitwerking hiervoor wordt door Logius en RVO vastgelegd in een implementatieplan waar het per 1 oktober a.s. uitvoering aan geeft. Als belangrijke partner is Agentschap Telecom betrokken bij het vormgeven van dit implementatieplan.

Stichting Simplerinvoicing zal in de periode voorafgaand aan 1 oktober nauw samenwerken met de NPa om de start zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarnaast zal bekeken worden welke tooling overgenomen wordt (TestTool, SMP, Senders Directory).

Stichting Simplerinvoicing gaat zich, indien leden en bestuur overeenstemming bereiken over voortzetten van de huidige stichting of in een nieuwe vorm, richten op het blijven verenigen van Service Providers en consolideren van een stem van de markt. Stichting Simplerinvoicing beoogt ook de rol van aanjager van de markt en het samenbrengen van sectoren om zo eProcurement groter draagvlak te geven.

1 Inleiding

Peppol is een digitale infrastructuur en afsprakenstelsel om op eenvoudige wijze elektronische gegevens uit te wisselen. Op dit moment is het met name gericht op de uitwisseling van elektronische berichten binnen het inkoopdomein, zoals de e-factuur en de e-order.

Het beheer en onderhoud van Peppol ligt bij de Stichting OpenPeppol AISBL (verder te noemen OpenPeppol). Marktpartijen, zogenaamde Service Providers, leveren diensten aan bedrijven en overheden gebruik makend van Peppol. Om de compliancy aan het afsprakenstelsel te waarborgen is per land een Peppol autoriteit ingesteld om toezicht te houden op de Service Providers. In Nederland is tot op heden rol van Peppol autoriteit ingevuld door Stichting Simplerinvoicing.

Stichting Simplerinvoicing (verder te noemen Simplerinvoicing) vertegenwoordigt met haar 43 participanten het merendeel van de Nederlandse Service Providers en diverse stakeholders.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder te noemen BZK) heeft besloten de Peppol autoriteit over te nemen en staat momenteel voor de opgave om, samen met alle betrokken partijen[1], te komen tot een ordentelijke transitie van de huidige Peppol autoriteit Simplerinvoicingmet bijbehorende taken en verantwoordelijkheden naar de nieuwe Peppol autoriteit binnen het publieke domein (BZK). Ordentelijk wordt hierbij gedefinieerd als een transitie die enerzijds continuïteit biedt voor de huidige Peppol Services Providers en anderzijds geen noemenswaardige gevolgen heeft voor de eindgebruikers van de Peppol-infrastructuur, in corner 1 en 4: de leveranciers van softwarepakketten en bedrijven en overheden.

1.1 Achtergrond

Eind 2019 is door BZK het besluit genomen om de Peppol autoriteit te herpositioneren naar het publieke domein. BZK is tot deze besluitvorming gekomen op basis van een aantal ontwikkelingen:

[1] Agentschap Telecom, Logius, RVO en Simplerinvoicing.

1. Simplerinvoicing heeft het ministerie van BZK gevraagd om van gedachten te wisselen over de toekomst van de stichting als het gaat om de organisatiestructuur en de mogelijke rol van het ministerie van BZK bij het borgen van overstijgende en maatschappelijke belangen.

2. Het ministerie van BZK heeft twee onderzoeken uitgezet naar (1) de kwaliteit van het beheer van het afsprakenstelsel[2] en (2) naar het publiek belang bij het vervullen van de Peppol autoriteitsfunctie en of overheidsinterventie hierbij gerechtvaardigd is[3].

3. Uit beide onderzoeken is gekomen dat herbeleggen van de taken in het publieke domein noodzakelijk is, gezien de maatschappelijke belangen die onvoldoende kunnen worden geborgd door Simplerinvoicing. Dit heeft te maken met een combinatie van gebrek aan financiering en aan de doorzettingsmacht die een publieke organisatie zoals een ministerie, een uitvoeringsorganisatie en een rijkstoezichthouder wel hebben.

4. Het ministerie van BZK heeft van de Secretaris-Generaal van OpenPeppol het signaal gekregen dat de voorkeur van OpenPeppol ligt bij het borgen van de Peppol autoriteit bij een publieke organisatie, waarbij het tekenen van de nieuwe Peppol Authority Agreements een goed momentum zou zijn om een dergelijke transitie plaats te laten vinden.

1.2 Doelgroepdocument

De Peppol infrastructuur is een doorbraak initiatief, waarbij een bestaande gesloten markt van digitaliseringsoplossingen voor de procurementketen wordt opengebroken en op een laagdrempelige en betaalbare manier wordt aangeboden met behulp van open standaarden. Het betreft open standaarden voor de digitale uitwisselingsinfrastructuur en open standaarden voor de elektronische berichten die over deze infrastructuur worden verzonden en ontvangen.

De noviteit van Peppol ligt dus niet zozeer bij de technologie die wordt gebruikt, maar in de overkoepelende architectuur principes die er voor zorgen dat eindgebruikers vrij kunnen kiezen welk softwarepakket (1) het wil aanschaffen of (2) probleemloos naar wil overstappen.

Aangezien ZZP'ers, Micro-bedrijven en kleine MKB'ers de mogelijkheid hebben om de voordelen van het digitaliseren van de procurementketen uit te nutten zijn de economische effecten potentieel groot. Zo heeft de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) voor e-facturatie, uitgevoerd door Deloitte in 2014, aangetoond dat alleen al in financieel opzicht de Nederlandse economie 1.2 miljard euro kan besparen[4]. Daarnaast zijn er ook nog grote voordelen te behalen op het terrein van milieu en verhoogde productiviteit.

Er wordt met Peppol dus duidelijk ingespeeld op een groeiende behoefte vanuit het bedrijfsleven om met behulp van digitale oplossingen efficiënter en kostenbesparender te werken.

De Peppol-infrastructuur is niets meer en niets minder dan een set aan afspraken en artefacten die zijn geïmplementeerd door gespecialiseerde softwarebedrijven, ook wel Service Providers genoemd. Het geheel aan Service Providers vormt het private deel van de Peppol community en zijn per land georganiseerd in sub-communities, met name gerelateerd aan hun geografische positie.

Voor de Nederlandse Peppol autoriteit zijn de Service Providers een primaire doelgroep. Deze Service Providers zijn namelijk de enablers van de uitwisselingsinfrastructuur voor e-procurement berichten. De Service Providers zorgen ervoor dat (1) alle overheidsorganisaties in staat zijn om zich aan de 'Richtlijn inzake e-facturatie bij overheidsopdrachten' te kunnen houden en (2) alle bedrijven en organisaties in staat zijn om e-facturen te kunnen verzenden en ontvangen. De scope hierbij is tenminste *Business-to-Business*, *Business-to-Government* en *Government-to-Business*.

[2] Nulmeting BOMOS2i, Beheer Simplerinvoicing (SI-UBL 2.0), 24 april 2019

[3] HOOGHIEMSTRA & PARTNERS, Advies publiek belang SI, Definitieve rapportage versie 1.0, 16 september 2019

[4] Deloitte Consulting, MKBA e-factureren, Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren, 19 november 2014.

Het is belangrijk dat de Service Providers, met inachtneming van de kernwaarden van Peppol Nederland, zo goed mogelijk in staat worden gesteld om hun diensten, die ervoor zorgen dat eindgebruikers gebruik kunnen maken van een veilige, betrouwbare, interoperabele en laagdrempelige infrastructuur voor e-facturatie en e-procurement, te kunnen leveren.

Niettemin bestaat er nog een primaire doelgroep voor de Nederlandse Peppol autoriteit, namelijk de eindgebruikers. Het bedrijfsleven, overheden en organisaties die (1) reeds gebruik maken van e-facturatie of (2) gebruik gaan maken van e-facturatie. Uiteindelijk is het deze doelgroep die de grote voordelen van e-facturatie moet gaan ondervinden.

Een secundaire doelgroep betreft alle marktpartijen die e-facturatie en/of e-procurement oplossingen bieden, met behulp van de toegang die de Service Provider biedt op de Peppol infrastructuur. Deze partijen zijn afhankelijk van de Service Providers voor het correct uitwisselen van elektronische berichten tussen de opdrachtgever en de leverancier. Wederzijdse afstemming en coördinatie maakt dat deze leveranciers van software (ERP/Boekhoud/Financieel/Inkoop) applicaties een doelgroep vormen bij het kunnen leveren van het totaalproduct, genaamd e-facturatie / e-procurement.

2

Omgevings-analyse

2.1 Beleidsmatige ontwikkelingen

BZK ziet Peppol als de invulling voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) die nodig is om e-facturen en andere e-procurement berichten te kunnen uitwisselen. In de enge zin tussen leveranciers en alle overheidslagen en in de brede zin ook tussen het bedrijfsleven onderling en tussen overheidsorganisaties onderling.

Dit betekent beleidsmatig dat voor het uitwisselen van e-procurement berichten een Peppol-first[5] beleid gehanteerd zal worden. Voorwaarde hierbij is dat de Peppol-infrastructuur structureel veilig, betrouwbaar en interoperabel is.

Bovendien, zoals in het rapport van Hooghiemstra en Partners staat opgetekend[6], staat de Peppol-infrastructuur aan de vooravond om een vitaal stuk infrastructuur te worden voor het faciliteren van de Nederlandse economische transacties. Deze vitaliteit kan worden gekoppeld aan het feit dat overheden verbonden zijn via Peppol en daarmee voldoen aan de eisen uit de Richtlijn inzake e-factureren bij overheidsopdrachten.[7] Bovendien wordt aangegeven dat met het toenemen van het gebruik van de Peppol infrastructuur het belang voor de Nederlandse economie toeneemt en daarmee ook de vitaliteit van de infrastructuur.

Met andere woorden, de Nederlandse overheid kan het zich niet veroorloven om gebruik te (laten) maken van een in toenemende mate vitale infrastructuur, waarbij het publiek belang van veiligheid, betrouwbaarheid en interoperabiliteit wordt gewaarborgd door for-profit marktpartijen met deelbelangen die onvoldoende aansluiten op publieke belangen.

5 Bij het opmaken van een factuur wordt meteen gecontroleerd of een organisatie facturen kan ontvangen via Peppol. Is dit het geval dan wordt als eerste optie het verzenden via Peppol aangeboden.

6 HOOGHIEMSTRA & PARTNERS, Advies publiek belang SI, Definitieve rapportage versie 1.0, 16 september 2019.

7 Europese Richtlijn 2014/55/EU inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.

Deze verschillen komen aan de oppervlakte indien wordt gekeken naar zaken als organisatiedoelstellingen, bekostigingssystematiek en organisatiecultuur, om drie van de zeven sleutelverschillen tussen non-profit en for-profit organisaties te noemen.[8]

De overheid zet in op een beleidsverandering van beleidsverantwoordelijke met een passieve rol die van een afstand toekijkt en pas ingrijpt als het publiek belang geschaad wordt, naar een pro-actieve rol, waarbij het inzet op de rol van systeembeheerder.

De inzet is om als overheid de stelselhygiëne te bewaken in haar rol van kadersteller, toezichthouder en facilitator. Met name het mogelijk maken van de vertrouwensstructuur van de Peppol-infrastructuur vereist intensieve aandacht door het faciliteren van de publieke-private interactie over ontwikkelingen, afstemming en het komen tot afspraken die in het belang zijn van de eindgebruiker met oog voor de marktpartijen om hiervoor een proportioneel verdienmodel te ontwikkelen.

Ten slotte heeft de overheid in haar gesprekken met Simplerinvoicing toegezegd aan stichting Simplerinvoicing expliciet op te tekenen dat de scope van het beleid ten aanzien van de Peppol-infrastructuur niet alleen is gericht op faciliteren van het uitwisselen van procurementberichten van *Business-to-Government* en *Government-to-Business,* maar juist ook van *Business-to-Business.*

2.2 Ontwikkelingen binnen de organisatie

Binnen de rijksoverheid wordt het beleid ten aanzien van de implementatie van e-facturatie en e-procurement in Nederland gemaakt door het ministerie van BZK. Hierbij heeft BZK nauw contact met het ministerie van EZK als het gaat om de Aanbestedingswet. Bovendien wordt BZK ondersteund door een aantal uitvoeringspartijen, m.n. Logius en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) als het gaat om het creëren van de randvoorwaarden om tot e-facturatie en e-procurement te komen.

Denk hierbij aan onder andere:

1. Het meewerken aan het ontwikkelen van Europese open standaarden - en, indien nodig nationale afgeleiden – voor gestructureerde e-procurement berichten (Logius).

2. De infrastructuur van de overheid voorbereiden op ‘Peppol first’.

3. Het voorlichten en ondersteunen van ambtenaren en overheidsleveranciers vanuit één centrale helpdesk waar alle kennis op dit vlak is gebundeld en gebruik wordt gemaakt van digitale communicatiemiddelen om tijdsonafhankelijke voorlichting en ondersteuning mogelijk te maken (RVO).

Met de doorontwikkeling van het beleidsdomein naar e-procurement en de aandacht die het momenteel heeft van de bewindspersoon zijn de uitvoeringsdiensten Logius en RVO alert met het beschikbaar stellen van de benodigde capaciteit om beleidsvraagstukken met een uitvoerend karakter op te pakken.

De overheid is daarmee gereed om de vereiste kader stellende, toezichthoudende en faciliterende taken voor e-facturatie en e-procurement op te pakken.

2.3 Ontwikkelingen in het buitenland

Eind 2019 heeft de moederorganisatie achter het Peppol-netwerk, de stichting OpenPeppol, de Nederlandse overheid meegegeven dat het een sterke voorkeur heeft om de Nederlandse Peppol autoriteit te beleggen bij een publieke organisatie. In paragraaf 1.1 is toegelicht dat hierop volgend besloten is de Peppol autoriteit van Simplerinvoicing over te dragen naar BZK.

De Peppol autoriteit en de aangesloten Service Providers werken samen binnen het OpenPeppol ‘Interoperability Framework’ om ervoor te zorgen dat de geleverde diensten compliant zijn aan het OpenPeppol ‘Architecture Framework’. OpenPeppol beheert deze kaders en de op Peppol aangesloten landen verplichten zich conform deze kaders te werken. Peppol is gestart als een Europees initiatief maar wordt steeds meer ook mondiaal toegepast.

[8] 7 Key Differences between Nonprofit and For-profit organsizations, Norwich University online, December 2016 *https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/7-key-differences-between-nonprofit-and-profit-organizations*

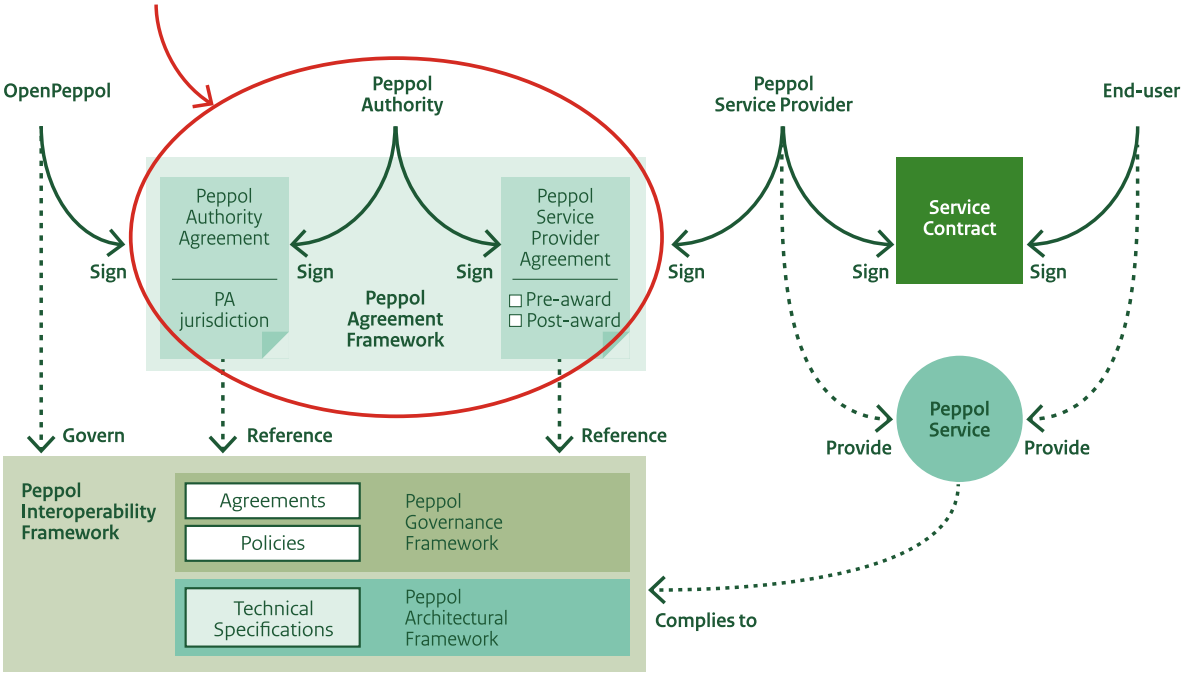
In het onderstaande plaatje wordt de complete governance van Peppol weergegeven met daarin rood omcirkeld waar de land specifieke Peppol autoriteit zich bevindt.

Het belang van een goede milieukwaliteit is ook terug te vinden in de transformatieve 2030 Agenda die alle 193 VN-lidstaten en vele organisaties, inclusief de private en financiële sector met elkaar in 2015 hebben afgesproken. Belangrijk onderdeel hiervan zijn de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) die uiterlijk in 2030 gehaald dienen te zijn. Deze doelen gelden voor alle VN-lidstaten en gaan, behalve over milieu en natuur onder meer over vrede en veiligheid, armoedebestrijding, gezondheid, onderwijs en stedelijke ontwikkeling. De SDG's kunnen gelaagd worden voorgesteld, waarbij de onderste laag (ecologie) de voorwaarden schept voor de middelste laag (maatschappij) en de bovenste laag (economie), zie figuur hieronder.

De voorkeur voor het overdragen van de Nederlandse Peppol autoriteit naar een publieke organisatie komt tevens terug in de herziening van het Peppol Authority contract. Dit is het contract dat gesloten worden tussen de stichting OpenPeppol en een Peppol autoriteit. In dit contract staat aangegeven dat voor de financiering van de Peppol autoriteit geen geld mag worden gevraagd van de deelnemende Service Providers die onder contract staan bij een Peppol autoriteit. Hiermee is de Peppol autoriteit minimaal een publiek gefinancierde organisatie geworden.

Bovenstaande ontwikkelingen verstevigt de reeds bestaande praktijk van vrijwel alle landen, waarbij de Peppol autoriteit bij een overheidsorganisatie is belegd. De uitzondering, Nederland, wordt op deze manier aangemoedigd om zich te conformeren aan de staande praktijk.

Nederlandse Peppol autoriteit



2.4 Conclusies op basis van omgevingsanalyse

Het jaar 2020 is beleidsmatig het laatste transitiejaar voor e-facturatie en e-procurement. De bestaande beleidsrichting is afgelopen jaren geijkt en herijkt met de opdracht van de Staatssecretaris om de gebouwde voorzieningen niet alleen beschikbaar te hebben, maar ook actief in gebruik te nemen.

Bovendien is de ambitie groot. Er wordt beleidsmatig inmiddels verder gekeken naar het digitaliseren van de *post award* procurement keten (de keten van contract tot betaling).

Om deze beleidsambities waar te maken dient er een solide fundament te liggen, ook voor de manier waarop de infrastructuur voor het uitwisselen van gestructureerde gegevens is vormgegeven en functioneert.

Om uitvoering te geven aan het deels herbouwen van het fundament voor de infrastructuur bestaat er bij de overheid voldoende expertise bij de uitvoerende overheidsorganisaties RVO en Logius die zich momenteel al bezighouden met ontwikkelen en beheren van de randvoorwaarden om te kunnen e-factureren en de eerste stappen zetten richting e-procurement.

Ten slotte past de herpositionering van de Nederlandse Peppol autoriteit bij de internationale ontwikkeling, waarbij nog nadrukkelijker wordt aangedrongen op een publieke invulling van deze functie.

3 Positionering

3.1 Visie en Missie

Missie: Zorgen voor een veilige, betrouwbare en interoperabele generieke digitale infrastructuur voor het uitwisselen van e-procurement berichten dat gebruik maakt van de Europese e-Delivery bouwstenen: het Peppol-afsprakenstelsel. Hiermee wordt een eenvoudige manier van uitwisseling van e-procurementberichten gefaciliteerd voor bedrijven en overheden.

Visie: De Nederlandse Peppol-autoriteit wil bereiken dat alle overheden en bedrijven binnen en buiten Europa elektronisch met elkaar gegevens uitwisselen, waarbij de doelen zijn: het bevorderen van de efficiëntie van de administraties van organisaties, het bevorderen van keuzevrijheid bij het aanschaffen of wisselen van softwareleveranciers, het verkleinen van de digitaliseringskloof tussen het klein- en grootbedrijf, het verduurzamen en vergroenen van de processen in de procurementketen.

3.2 Maatschappelijke opgave

In Nederland dient ieder bedrijf, van eenmanszaak tot multinational, op een eenvoudige en betaalbare wijze gebruik te kunnen maken van alle voordelen die elektronische procurement oplossingen met zich meebrengen en vrijuit kunnen kiezen voor- of overstappen op de oplossing die bij hen past.

3.3 Strategie

Om de missie en visie te bewerkstelligen, neemt de overheid de rol van Nederlandse Peppol autoriteit (verder te noemen NPa) over. De NPa voert de regie en het beheer op het Peppol afsprakenstelsel en zorgt voor duidelijkheid over de randvoorwaarden waarbinnen de stelseldeelnemers gebruik maken van de infrastructuur. Tevens houdt de NPa toezicht op de naleving van gemaakte afspraken om de betrouwbaarheid van de infrastructuur te kunnen garanderen.

Kernwaarden:
Keuzevrijheid, Veilig, Laagdrempelig, Betrouwbaar, Interoperabel, Betaalbaar.

4 Maatschappelijk product

4.1 Uitgangspunten maatschappelijk product

De belangrijkste uitgangspunten van de uitwisselingsinfrastructuur voor e-procurement berichten gaan over keuzevrijheid, veiligheid, betrouwbaarheid, laagdrempeligheid, interoperabiliteit en betaalbaarheid. Deze zes kernwaarden vormen de basis waarop het maatschappelijk product wordt aangeboden. Bovendien vormen deze begrippen het conceptuele beleidskader waarbinnen de infrastructuur zich dient te onderhouden en door te ontwikkelen.

Keuzevrijheid
Bedrijven en overheden dienen de mogelijkheid te hebben om in alle redelijkheid te kunnen kiezen voor een e-facturatie of e-procurement oplossing die op dat moment past bij wijze waarop de organisatie opereert. Dit betekent tevens dat een bedrijf of overheid ook de mogelijkheid moet hebben om op ieder gewenst moment, met inachtneming van de contracten en de duur, laagdrempelig te kunnen overstappen op een andere oplossing. Hiermee houdt de klant de regie op het maken van keuzes en worden leveranciers van oplossingen scherp gehouden.

Veilig
Bedrijven en overheden dienen ervan op aan te kunnen dat bij elektronische gegevensuitwisseling hun authenticiteit en integriteit gewaarborgd is door de Service Providers die de infrastructuur verzorgen. Kortom, net zoals bij de post dient de inhoud van de envelop ongewijzigd te worden verzonden en afgeleverd bij de geadresseerde. Bovendien dient de architectuur van de infrastructuur zodanig te zijn geïmplementeerd dat ‘spookfacturen’ verleden tijd zijn.

Laagdrempelig
Voor iedere organisatie moet elektronisch factureren (document uitwisseling) eenvoudig zijn via bestaande boekhoudsoftware. Dit kan vanuit de eigen software, waardoor er geen aanvullende software en implementatie nodig is. Dit wordt mogelijk gemaakt met behulp van de door Peppol georganiseerde interoperabiliteit tussen aangesloten partijen. Elektronische facturatie wordt hier als standaard neergezet en niet als optie. Een factuur verzenden betekent

dat deze via het Peppol netwerk wordt verzonden en in het boekhoudpakket van de ontvanger aankomt. Alle bedrijven op ieder niveau zijn hierdoor bereikbaar voor facturen, ongeacht bij welke leverancier zij hun pakket afnemen (corporate, MKB en zzp).

Betrouwbaar
Eindgebruikers moeten geen twijfel hebben over de goede werking van de infrastructuur en de aangeboden diensten van de Service Providers en de softwareleveranciers. De infrastructuur dient dan ook onomstreden te zijn. Mogelijk dat nadere concrete doelafspraken hierbij kunnen helpen.

Interoperabel
Het tegengaan van vendor lock-in door universele interoperabiliteit te bewerkstelligen is één van de kerndoelstellingen achter de uitwisselings-infrastructuur. Deze kerndoelstelling kan alleen bewerkstelligd worden indien de Service Providers zich structureel aan de gemaakte afspraken houden en tijdig nieuwe functionaliteiten of updates van bestaande functionaliteiten implementeren.

Betaalbaar
Vanuit het ministerie van BZK wordt actief beleid gevoerd op de inclusieve digitale samenleving. Ook vanuit de Richtlijn inzake e-facturatie bij overheidsopdrachten[9] wordt uitgebreid aandacht gegeven aan het feit dat met name het midden- en kleinbedrijf (incl. ZZP'ers) dient te profiteren van de voordelen van elektronische facturatie. Hierbij is de betaalbaarheid van de oplossingen één van de elementen die zorgt voor het verlagen van de drempel voor deze bedrijven.

9 Europese Richtlijn 2014/55/EU inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.

4.2 Beschrijven maatschappelijk product

Het maatschappelijke product dat wordt geleverd is een veilige, betrouwbare en interoperabele infrastructuur die overheden en bedrijven in staat stelt om e-facturen en andere e-procurement berichten te kunnen uitwisselen, in Nederland, in Europa en in toenemende mate op mondiaal niveau.

De maatschappelijke meerwaarde die deze infrastructuur brengt is dat het vendor lock-in tegengaat en daarmee keuzevrijheid voor de eindgebruiker faciliteert. Bovendien zorgt het businessmodel achter deze infrastructuur ervoor dat een groep gespecialiseerde bedrijven de infrastructuur als dienst verzorgt, beheert en bijhoudt.

5 Organisatie-structuur

5.1 Organisatiestructuur Nederlandse Peppol-autoriteit

De nieuw te vormen organisatie wordt naar buiten toe gepresenteerd als de Nederlandse Peppol autoriteit (NPa), in het Engels, Netherlands Peppol authority (NPa). Om deze organisatie een overheidskarakter te geven wordt gewerkt aan een rijksoverheidslogo, waaruit blijkt dat de Nederlandse Peppol autoriteit onderdeel uitmaakt van de rijksoverheid.

Ministerie van BZK

Het ministerie van BZK, als beleidsverantwoordelijk departement voor de Digitale Overheid tekent het Peppol-authority contract met de Stichting OpenPeppol AISBL en wordt daarmee formeel de Peppol autoriteit. Daarnaast is het ministerie van BZK de opdrachtgever van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Logius, die uitvoering geven aan de taken die zijn gelieerd aan de Nederlandse Peppol autoriteit.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft als uitvoeringsorganisatie binnen de rijksoverheid ruime ervaring in ondersteuning van en communicatie gericht op ondernemers. RVO heeft als missie om ondernemende Nederlanders en beleidsmedewerkers vooruit te helpen op het gebied van duurzaamheid, zakendoen over de grenzen, agrarisch ondernemen en innovatie. Samen met haar partners zet RVO zich in om Nederland economisch sterker en duurzamer te maken.

Ondernemend Nederland kan tevens bij RVO terecht met vragen op het gebied van digitalisering, zo levert RVO een belangrijke bijdrage aan de doelstellingen van het ministerie van BZK op het gebied van informatiebeleid en ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen.

Concreet vertaalt zich dit in onderwerpen en activiteiten zoals bijvoorbeeld het technisch beheer op- en voorlichting geven over de Berichtenbox voor bedrijven, het informeren van ondernemers over wet- en regelgeving via het Ondernemersplein.nl en met behulp van Regelhulpen, het informeren andere overheden over generieke digitale voorzieningen en ontwikkelingen via digitaleoverheid.nl

Bij al deze digitaliseringstrajecten geeft RVO invulling aan het functioneel begeleiden van ondernemers en overheden bij hun digitaliseringsopgaven.

Binnen de NPa wordt de ruime ervaring en expertise van RVO ingezet om uitvoering te geven aan de volgende activiteiten:

- Het vormen van de frontdesk: Hier kunnen alle vragen, meldingen en klachten ingediend worden.
- Communicatie: Nieuwsberichten, nieuwsbrieven, marketing, etc.
- Functionele ondersteuning: Het behandelen van vragen, meldingen en klachten met een functioneel karakter.
- Vertegenwoordigen van de NPa in (inter)nationale gremia.

Logius

Logius is de dienst digitale overheid en helpt organisaties met een publieke taak om hun dienstverlening zo in te richten dat burgers en bedrijven zaken betrouwbaar en eenvoudig kunnen regelen. Logius biedt alle overheidsorganisaties voorzieningen en standaarden die zij kunnen gebruiken in hun digitale dienstverlening. Logius levert onder andere voorzieningen als DigiD, MijnOverheid en Digipoort en beheert stelsel en standaarden als XBRL, SBR en EBMS.

De kernwaarden van Logius zijn betrouwbaar, vakkundig en in eenvoud. Deze kernwaarden past Logius toe in het uitvoeren van haar taken binnen de NPa. Logius zal zich in hoofdlijnen toespitsen op de volgende taken:

- Het beheren van de SI UBL en de land specifieke regels van de Peppol BIS standaard;
- Het voeren van het secretariaat voor de diverse communities die horen bij de NPa
- Het leveren van technische support;
- Het deelnemen aan diverse werkgroepen zowel nationaal als internationaal.

De uitvoeringsorganisaties Logius en RVO vormen gezamenlijk de uitvoeringsorganisatie Nederlandse Peppol-autoriteit (uNPa). De uNPa is verantwoordelijk voor de dagelijkse invulling van de taken die zijn gelieerd aan de Peppol autoriteit. Deze taken zijn in bovenstaande tekst op hoofdlijnen weergegeven.

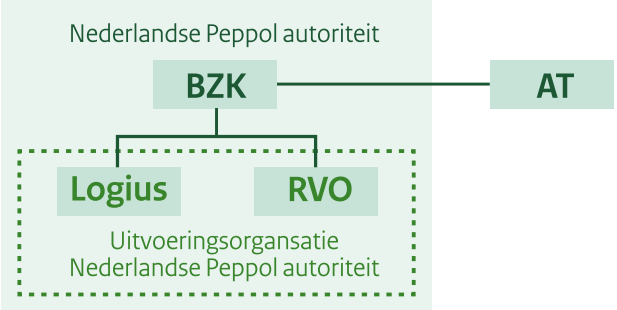
De optelsom van de hierboven benoemde verhoudingen resulteert in de Nederlandse Peppol autoriteit, zoals hieronder schematisch weergegeven:

5.2 Partnerships

De kernwaarden zoals genoemd in het hoofdstuk Maatschappelijk Product zijn van doorslaggevend belang voor het kunnen aanbieden van een solide infrastructuur. Deze wordt in toenemende mate vitaal voor het ondersteunen van de economische kernprocessen.

Het is aan de Peppol autoriteit om er op toe te zien dat alle Service Providers die onder contract staan van de NPa zich blijvend conformeren aan het Peppol afsprakenstelsel, waarbij de NPa gebruik maakt van de instrumenten die ter beschikking staan: informatie en voorlichting, community overleggen en escalatiegesprekken.

Het publiek belang en het mogelijk afbreukrisico van het schaden van dit publiek belang voor BZK is te groot om het toezicht uit te voeren met enkel intrinsiek toezicht.



Vandaar dat voor BZK de betrokkenheid van een onafhankelijk toezichthouder voor de uitvoering van de toezichtstaak van de NPa voorwaardelijk is. Het is aan de Peppol autoriteit en deze onafhankelijke toezichthouder om goede afspraken te maken hoe hier vorm aan te geven.

Gezien haar expertise en ervaring met het toezichthouden op afsprakenstelsels is rijkstoezichthouder Agentschap Telecom (AT) gevraagd om het onafhankelijk toezicht in te vullen.

Hierover is BZK via een apart traject met AT in gesprek. Niettemin wordt AT als belangrijke partner ook goed betrokken bij de opzet van de nieuwe Peppol autoriteit.

5.3 Governance

De besluitvorming binnen de NPa ligt exclusief bij het Ministerie van BZK. Logius en RVO zijn adviserend aan BZK over de te nemen besluiten. Daarnaast worden vraagstukken vanuit Logius en RVO voorbereid alvorens deze ter besluitvorming aan BZK worden voorgelegd.

Tevens worden er twee communities ingericht om draagvlak te creëren voor de besluitvorming vanuit de Npa. Dit zijn de Peppol community en de Stakeholder community.

Peppol community

Vanuit de NPa wordt een community opgericht waar de onder contract staande Service Providers bijeen worden gebracht. Periodiek wordt een overleg met deze community georganiseerd onder voorzitterschap van RVO. Diverse onderwerpen zullen ter tafel komen. Denk aan ontwikkelingen binnen OpenPeppol, wijzigingsvoorstellen, compliancy, etc. Tevens wordt vanuit dit overleg een advies uitgebracht aan de NPa over wijzigingsvoorstellen. Hiermee wordt zo veel mogelijk draagvlak gecreëerd voor door te voeren wijzigingen.

Stakeholder community

De NPa borgt, zoals beschreven in hoofdstuk 4, een infrastructuur en afsprakenstelsel voor het elektronisch uitwisselen van gegevens. Dit is een belangrijke voorwaarde voor organisaties om elektronisch zaken te doen. Om te waarborgen dat de diensten die geleverd kunnen worden vanuit de infrastructuur en het afsprakenstelsel aansluiten op de behoefte die organisaties hebben, wordt een community ingericht met vertegenwoordigers van overheden, bedrijven, softwarepakketten en overige stakeholders. Het voorzitterschap voor dit gremium wordt nog nader ingevuld.

6 Financiële doorrekening

6.1 Algemene uitgangspunten

Gezien het maatschappelijk belang van Peppol hecht het Ministerie van BZK er grote waarde aan om de Peppol autoriteit zodanig in te richten dat alle taken op adequate wijze ingevuld worden. Hiermee wordt de continuïteit van Peppol in Nederland gewaarborgd. Om dit verder inzichtelijk te maken wordt er in navolging van dit kwartiermakersrapport een transitieplan opgesteld met onderliggend hieraan de implementatieplannen van RVO en Logius.

6.2 Uitvoeringsscenario: Een complete overdracht met oog voor continuïteit

Nederlandse Peppol autoriteit (NPa)
Recentelijk heeft het ministerie van BZK gecommuniceerd via rijksoverheid.nl dat het per 1 oktober 2020 formeel de rol van Nederlandse Peppol autoriteit overneemt van Stichting Simplerinvoicing.[10]
In de onderbouwing van haar keuze om de Nederlandse Peppol autoriteit te herpositioneren naar het publieke domein is meegenomen dat de continuïteit van het aanbieden van deze digitale infrastructuur voorwaardelijk is om betrouwbaar te kunnen zijn richting de eindgebruikers.

Het ministerie van BZK heeft het dossier belegd bij de directie Digitale Overheid i.o. als onderdeel van het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie en is daarmee beleidsmatig geborgd bij de formele eigenaar van de Nederlandse Peppol-infrastructuur.

Uitvoeringsorganisatie Nederlandse Peppol autoriteit (uNPa)
Dit heeft tot gevolg dat per 1 oktober a.s. alle taken uitgevoerd worden die OpenPeppol van de NPa verwacht. Dit conform het getekende contract tussen OpenPeppol en BZK.

[10] De Nederlandse overheid gaat toezien op de nationale infrastructuur voor e-facturatie, 2 juli 2020
https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/de-nederlandse-overheid-gaat-toezien-op-de-nationale-infrastructuur-voor-e-facturatie

De prioriteit ligt bij het faciliteren en borgen van een veilig, betrouwbaar en interoperabel afsprakenstelsel en er wordt strak gestuurd op het behoud van de continuïteit inzake het functioneren van de Nederlandse Peppol-infrastructuur.

De eerste uitdaging waarvoor de uNPa staat is het begeleiden van de ondertekening van de *Service Provider Agreements*, contractuele overeenkomsten tussen het ministerie van BZK als de NPa en de deelnemers aan het Nederlandse Peppol afsprakenstelsel.

Per 1 oktober wordt direct gestart met het proces om met de Peppol Service Providers het ondertekentraject te doorlopen.

De nadere uitwerking hiervoor wordt door Logius en RVO vastgelegd in een implementatieplan waar het per 1 oktober a.s. uitvoering aan geeft. Als belangrijke partner is Agentschap Telecom betrokken bij het vormgeven van dit implementatieplan.

Stichting Simplerinvoicing zal in de periode voorafgaand aan 1 oktober nauw samenwerken met de NPa om de start zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarnaast zal bekeken worden welke tooling overgenomen wordt (TestTool, SMP, Senders Directory).

Dienstverlening
De uNPa neemt in de periode van 1 oktober 2020 tot uiterlijk 31 december 2020 geleidelijk de dienstverlenende taken betreffende de Peppol Service Providers over van de Stichting Simplerinvoicing.

De afspraak tussen de uNPa en Stichting Simplerinvoicing is dat iedere partij die het nieuwe Service Provider Agreement met het ministerie van BZK als Nederlandse Peppol autoriteit heeft getekend voortaan kan rekenen op de dienstverlening van de uNPa. Hierbij geldt als harde deadline dat per 31 december alle Peppol Service Providers, ook die nog niet hebben getekend, direct vallen onder de dienstverlening van de uNPa en hier dus voortaan terecht kunnen.

Stichting Simplerinvoicing gaat zich, indien leden en bestuur overeenstemming bereiken over voortzetten van de huidige stichting of in een nieuwe vorm, richten op het blijven verenigen van SP's en consolideren van een stem van de markt. Stichting Simplerinvoicing beoogt ook de rol van aanjager van de markt en het samenbrengen van sectoren om zo eProcurement groter draagvlak te geven.

6.3 Kosten

De kosten voor transitie, implementatie en de exploitatie van de Peppol autoriteit zijn opgenomen in Bijlage A.

7

Transitie en implementatie

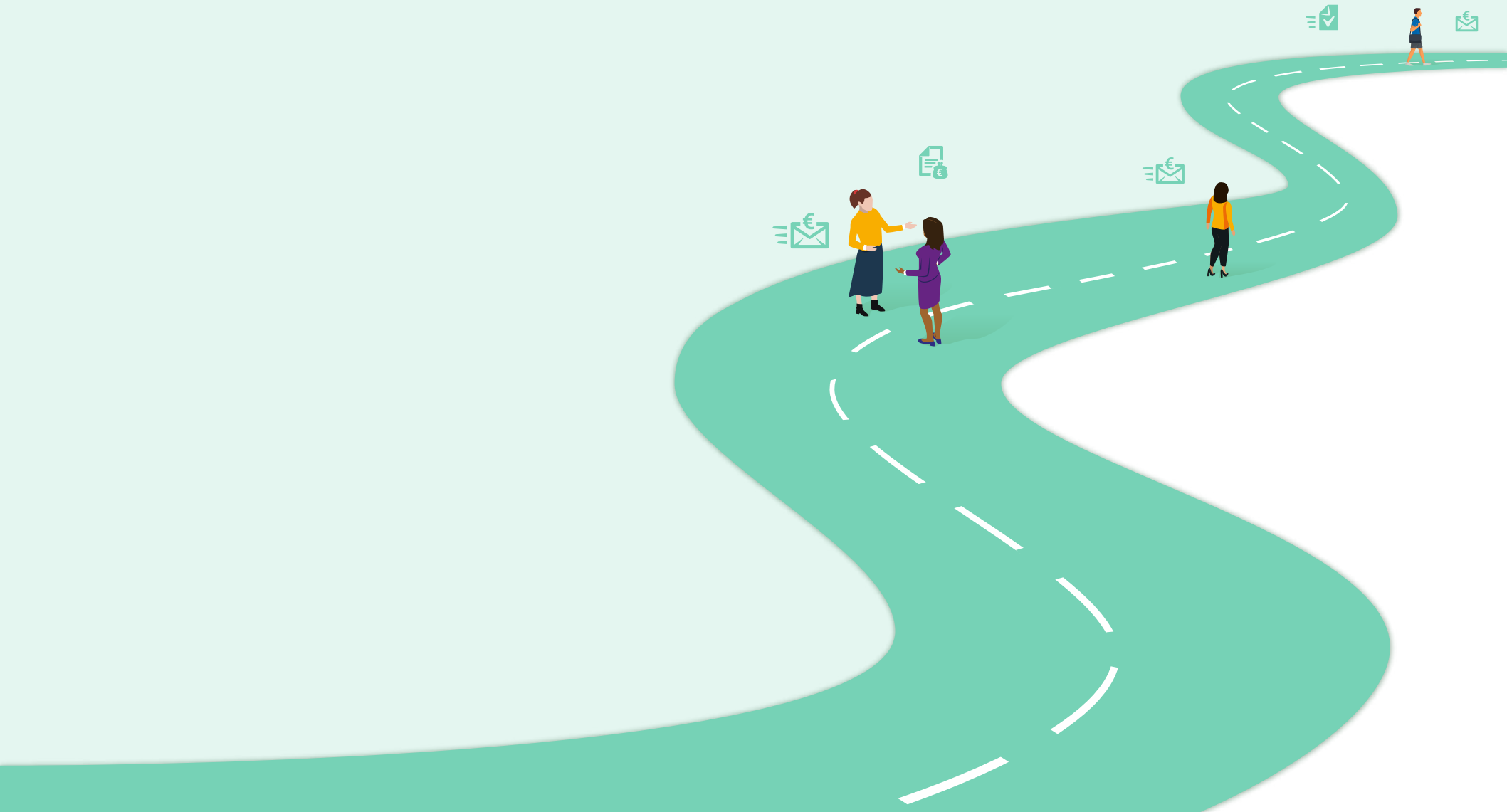
7.1 Aanpak transitie en implementatie

BZK is met Simplerinvoicing overeengekomen dat per 1 oktober 2020 de Peppol autoriteit wordt overgedragen aan de NPa, een volledig nieuw in te richten organisatie. Om dit per 1 oktober te bewerkstelligen moeten er in de periode voorafgaand diverse zaken geregeld worden.

Dit wordt beschreven in een overkoepelend transitieplan opgesteld door RVO en Logius in samenspraak met Simplerinvoicing. In dit plan staan op hoofdlijnen de taken en werkzaamheden die van de latende partij (Simplerinvoicing) naar de ontvangende partij (NPa) overgedragen moeten worden. Onderliggend aan het transitieplan stellen Logius en RVO beide een implementatieplan op betreffende de inrichting binnen hun eigen organisaties. Door het transitieplan en de implementatieplannen aan elkaar te koppelen wordt de samenhang geborgd.

7.2 Planning

Parallel aan het schrijven van dit kwartiermakersrapport wordt er aan het transitieplan en de implementatieplannen gewerkt. In de maand juli wordt er nog veel geschreven en uitwerking gegeven aan deze plannen. De maanden augustus en september staan volledig in het teken van de daadwerkelijke inrichting van de uNPa en de transitie van de Peppol autoriteit.

Per 1 oktober 2020 zal de NPa operationeel zijn. Vanaf deze datum is de rol van Peppol autoriteit in Nederland overgegaan van de Simplerinvoicing naar de NPa. Onderstaand wordt de planning schematisch op hoofdlijnen weergegeven:

Taak	Verantwoordelijk	jul-20	aug-20	sep-20	okt-20	nov-20	dec-20
Implementeren Nederlandse Peppol autoriteit (NPa)	BZK						
Transitie werkzaamheden SI	SI/BZK						
Aanmelding Npa bij OpenPeppol	BZK						
Tekenen contract tussen OpenPeppol en NPa	BZK/OP						
Formele overdracht Peppol-autoriteit	SI/BZK						
Tekenen contracten tussen NPa en Service Providers	BZK						
Parallelle uitvoering SI en NPa	SI/BZK						
Overdracht archief van SI naar NPa	SI/BZK						
Communicatie van NPa naar SP's	BZK