



Expertadvies Peppol BIS versie 3.08

Datum:	26 januari 2022
Versienummer:	1.1
Opdrachtgever:	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag 070-8887776 info@forumstandaardisatie.nl
Procedurebegeleiding:	Lost Lemon
Auteurs:	Ilmar Kotte en Jeroen de Ruig

Inhoud

Expertadvies Peppol BIS versie 3.08	1
1 Samenvatting en advies	3
2 Doelstelling expertadvies	4
2.1 <i>Achtergrond</i>	4
2.2 <i>Doelstelling expertadvies</i>	4
2.3 <i>Doorlopen proces</i>	4
2.4 <i>Vervolg</i>	5
2.5 <i>Samenstelling expertgroep</i>	5
2.6 <i>Leeswijzer</i>	5
3 Toelichting Peppol BIS versie 3.08	7
4 Toepassings- en werkingsgebied	9
4.1 <i>Functioneel toepassingsgebied</i>	9
4.2 <i>Organisatorisch werkingsgebied</i>	9
5 Toetsing van standaard aan criteria	10
5.1 <i>Toegevoegde waarde</i>	10
5.2 <i>Open standaardisatieproces</i>	15
5.3 <i>Draagvlak</i>	19
5.4 <i>Opname bevordert adoptie</i>	21
5.5 <i>Adoptieactiviteiten</i>	22

1 Samenvatting en advies

Op basis van het expertonderzoek adviseren experts om Peppol BIS versie 3.08 (vanaf nu Peppol BIS 3) op te nemen op de lijst van aanbevolen standaarden van het Forum Standaardisatie.

Als functioneel toepassingsgebied wordt geadviseerd:

De Peppol BIS versie 3 standaarden kunnen worden toegepast bij het uitwisselen van bestel, inkoop en facturatie gerelateerde gegevens van 'machine-to-machine'.

Als organisatorisch werkingsgebied wordt geadviseerd:

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

Paragraaf 5.5 van dit document beschrijft aanbevelingen van de expertgroep aan het Forum Standaardisatie en het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) ten aanzien van de stimulering van adoptie van de standaard.

De experts geven aan dat de Peppol BIS 3 standaard toegevoegde waarde heeft. Het hanteren van een standaard uitwisseling van bestel, inkoop en facturatie gegevens maakt verwerkingsprocessen over meerdere partijen eenvoudig en snel.

Daarnaast is de Peppol BIS 3 standaard een internationale standaard die gestandaardiseerde uitwisseling van bestel, inkoop en facturatie gegevens mogelijk maakt. De toegevoegde waarde wordt ook vaak in verband gebracht met het beveiligde Peppol-netwerk. Het Peppol-netwerk is overigens geen onderdeel van de standaard.

De standaard wordt binnen de overheid steeds meer toegepast. De standaard kent een open standaardisatie proces. De verwachting is dat opname van de standaard bijdraagt aan een grotere adoptie van de standaard door overheidspartijen.

Samenloop met de standaarden UBL (lijst van aanbevolen standaarden) en NLCIUS ('pas toe of leg uit'-lijst) in met name de definitie van het functioneel toepassingsgebied is wel een aandachtspunt. UBL is een brede standaard. Het functionele toepassingsgebied van UBL is nu eng gedefinieerd op de website van het Forum Standaardisatie namelijk, "het elektronisch uitwisselen van (bedrijfs)documenten zoals inkooporders, facturen en aanmaningen". Aangezien het mogelijk is om meerdere standaarden met een vergelijkbaar functioneel toepassingsgebied op de lijst van aanbevolen standaarden te zetten is het niet noodzakelijk om direct opnieuw te kijken naar het functioneel toepassingsgebied van UBL. Op de 'pas toe of leg uit' lijst wordt een overlappend functioneel toepassingsgebied vermeden. Zodra Peppol BIS 3 wordt aangedragen voor de 'pas toe of leg uit' lijst dan moet hier goed naar gekeken worden, in verband met functioneel overlap met de standaard NLCIUS.

2 Doelstelling expertadvies

2.1 Achtergrond

De Nederlandse overheid streeft naar betrouwbare gegevensuitwisseling door het gebruik van open standaarden en het voorkomen van 'vendor lock-in'. Het actieplan "Open Overheid", de Digitale Agenda 2017 en de kabinetsreactie op het Rapport Elias benadrukken dit beleid. Om dit doel te bereiken, onderstrepen het instellingsbesluit van het Forum Standaardisatie, de Generieke Digitale Infrastructuur en de verschillende architectuurkaders het gebruik van open standaarden bij het ontwerpen of inkopen van informatiesystemen.

Een van de maatregelen om de adoptie van open standaarden te bevorderen is de publicatie en het beheer van een lijst met open standaarden waarvoor een 'pas toe of leg uit' verplichting geldt of waarvan het gebruik 'aanbevolen' is. Het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) besluit welke standaarden op deze lijst worden opgenomen. Het OBDO baseert zich hierbij op expertadviezen, openbare consultaties en adviezen van het Forum Standaardisatie.

2.2 Doelstelling expertadvies

Dit document is een expertadvies voor Peppol BIS versie 3.08 gericht aan het OBDO en Forum Standaardisatie. Peppol BIS 3 is aangemeld voor opname op de lijst van aanbevolen standaarden door Gabriëlle Luzac en Justin de Jager beiden werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Doel van dit document is om het OBDO te adviseren of Peppol BIS versie 3.08 in aanmerking komt voor opname op de lijst van aanbevolen standaarden, al dan niet onder voorwaarden.

2.3 Doorlopen proces

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

1. De procesbegeleiders hebben op donderdag 13 juli een intakegesprek gevoerd met een van de indieners van de standaard. Tijdens de intake is de standaard getoetst op criteria voor in behandeling name en is een eerste inschatting gemaakt van de kans rijkheid van de procedure.
2. Het Forum Standaardisatie heeft op woensdag 29 september 2021 besloten de aanmelding in procedure te nemen. Hierop volgend zijn namen van experts verzameld en zijn de experts benaderd voor participatie in expertbijeenkomst.
3. Op maandag 22 november heeft er een expertbijeenkomst plaatsgevonden middels videoconference. Tijdens de expertbijeenkomst zijn de diverse criteria doorgenomen.

Dit expertadvies geeft de uitkomst van de expertgroep weer. De procesbegeleider heeft een concept van dit expertadvies aan de leden van de expertgroep gestuurd met verzoek om commentaar. Na verwerking van reacties uit de expertgroep is het rapport afgerond en ingediend bij het Bureau Forum Standaardisatie (het secretariaat van het Forum Standaardisatie) ten behoeve van de publieke consultatieronde.

2.4 Vervolg

Het Bureau Forum Standaardisatie zal dit expertadvies openbaar maken ten behoeve van een publieke consultatie die plaatsvindt van 28 januari tot en met 25 februari 2022. Eenieder kan gedurende de consultatieperiode een reactie geven op dit expertadvies. Na afsluiting van de openbare consultatie koppelt het Bureau Forum Standaardisatie de reacties terug aan de expertgroep.

Het Forum Standaardisatie stelt met het expertadvies en de relevante inzichten uit de openbare consultatie een advies aan het OBDO op. Het OBDO besluit met dit advies om de standaard wel of niet op de lijst open standaarden te plaatsen.

2.5 Samenstelling expertgroep

Het Forum Standaardisatie streeft naar een representatieve expertgroep met een evenwichtige vertegenwoordiging van (toekomstige) gebruikers (zowel publiek als privaat), leveranciers, wetenschappers en andere belanghebbenden. De expertgroep heeft een onafhankelijk voorzitter die de expertgroep leidt en de verantwoordelijkheid neemt voor het expertadvies.

Ilmar Kotte senior consultant en Jeroen de Ruig senior consultant bij Lost Lemon, hebben de procedure in opdracht van het Bureau Forum Standaardisatie begeleid.

Aan de expertbijeenkomst hebben deelgenomen:

- Johan Schaeffer (eVerbinding)
- Remko Weijers (Exact)
- Hans Sinnige (RINIS)
- Jaap Jan Nienhuis (Tradeinterop)
- Nick van den Berg (Trifinance)
- Victor den Toom (Logius)
- Ying Ying Lau (NEN)
- Justin de Jager (Ministerie van Binnenlandse Zaken)

Wouter van den Berg (TNO) en Patrick van Heijst (RVO en NPa) hebben ook een versie van het expertadvies ontvangen. Voor Wouter van den Berg geldt dat hij Ying Ying per eind november vervangt in de beheerorganisatie Standaardisatieplatform e-factureren (STPE) van de standaard NLCIUS. Voor Patrick van Heijst geldt dat hij abusievelijk geen initiële uitnodiging heeft ontvangen voor de expertbijeenkomst.

Hans Laagland en Annemieke Toersen van het Bureau Forum Standaardisatie waren als toehoorder bij de expertbijeenkomst aanwezig. De aanwezige experts hebben voorafgaand aan de expertbijeenkomst een concept expertadvies opgestuurd gekregen.

2.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 geeft een korte toelichting op de standaard, met name het nut en de werking ervan.

Hoofdstuk 4 beschrijft het voorgestelde functioneel toepassingsgebied (situaties waarin de standaard functioneel gebruikt moet worden) en organisatorisch werkingsgebied (organisaties die de standaard moeten toepassen).

Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van de toetsing van de standaard aan de hand van de criteria voor opname op de lijst open standaarden.

3 Toelichting Peppol BIS versie 3.08

De Peppol (Pan-European Public Procurement Online) BIS (Business Interoperability Specifications) versie 3.08 standaarden (vanaf nu Peppol BIS 3 standaard) kan worden toegepast bij het uitwisselen van aan bestel, inkoop en facturatie gerelateerde gegevens van 'machine-to-machine' (e-procurement). De Peppol BIS 3 standaard is een standaard die bestaat uit een verzameling van standaarden (profielen). Door de vastgelegde set met internationale afspraken in de volledige keten toe te passen, kan uitwisseling van bestanden, zoals facturen, geheel geautomatiseerd plaatsvinden over landgrenzen heen.

De Peppol BIS 3 standaard (een standaard bestaande uit een verzameling van standaarden) kan worden uitgewisseld via een beveiligd Peppol netwerk van zendende en ontvangende 'accesspoints'. Het Peppol netwerk is geen onderdeel van de standaard.

Peppol BIS 3 is een business interoperability specificatie waarin de uitgewisselde data ten behoeve van bestellen, inkopen en facturatie wordt beschreven. Dit gebeurt in profielen, waarbij elk profiel gebruik maakt van een of meer berichtenstandaarden. Voor opname op de lijst van aanbevolen standaarden zijn onderstaande 'minor releases' in behandeling:

- Order (Order Only, Ordering) 3.2
- Invoice (Billing) 3.10
- Credit Note (Billing) 3.10
- Catalogue (Catalogue with response, Catalogue Without Response) 3.1
- Catalogue Response(Catalogue with response) 3.1
- Despatch Advice 3.1
- Punch out 3.1
- Order Agreement 3.0
- Message Level Response 3.0
- Invoice Response 3.1

De Peppol BIS versie 3.08 is de overkoepelende versie van de Peppol BIS 3 standaard. Ieder documenttype (order / despatch advice / invoice response / etc.) kan een eigen "minor release" hebben. Zo heeft de order een 3.2 versienummer terwijl de 'invoice response' op 3.1 zit. Zodra er een 'major release' gaat plaatsvinden zullen alle documenttypes naar een nieuw versienummer overgaan. Overigens heeft de Nederlandse Peppolautoriteit (NPa) aangegeven voorlopig geen major release te verwachten. Ieder half jaar wordt een nieuwe release uitgebracht. De volgende versie komt beschikbaar in mei 2022. Dit zal minor release versie 3.09 zijn.

Deze business processen en berichten, ook wel 'profiles' genoemd, kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgebreid of worden aangepast; dit zijn zogenoemde 'minor-releases'. Daarnaast kan de hele set standaarden (profielen) een nieuwe versie krijgen; dan is er sprake van een 'major release'. Daarom is het belangrijk voor leveranciers om altijd de versienummers van de verschillende profielen te vermelden. In principe

wordt ieder half jaar een nieuwe release gedaan. Dit kan leiden tot aanvulling van een profiel of een wijziging van een bestaande profiel.

4 Toepassings- en werkingsgebied

De *instructie rijksdienst inzake de aanschaf van ICT-producten en ICT-diensten* verplicht overheidsorganisaties om relevante standaarden op de 'pas toe of leg uit'-lijst uit te vragen en toe te passen bij aanbestedingstrajecten.

Afhankelijk van de aan te schaffen functionaliteit moet een overheidsorganisatie bepalen welke standaarden op de 'pas toe of leg uit'-lijst relevant zijn. Hiervoor is voor iedere standaard een *functioneel toepassingsgebied* (in welke situaties is de standaard functioneel van toepassing) en een *organisatorisch toepassingsgebied* (welke organisaties moeten de standaard gebruiken) beschreven.

Secties 4.1 en 4.2 geven het advies van de expertgroep voor het functioneel en organisatorisch toepassingsgebied van Peppol BIS 3.

4.1 Functioneel toepassingsgebied

De expertgroep adviseert als functioneel toepassingsgebied voor Peppol BIS versie 3.08:

De Peppol BIS 3 standaarden kunnen worden toegepast bij het uitwisselen van bestel, inkoop en facturatie gerelateerde gegevens van 'machine-to-machine'.

4.2 Organisatorisch werkingsgebied

De expertgroep adviseert het volgende organisatorisch werkingsgebied:

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

5 Toetsing van standaard aan criteria

Het Forum Standaardisatie hanteert vier hoofdcriteria om te bepalen of een standaard in aanmerking komt voor opname op de lijst:

1. Heeft de standaard toegevoegde waarde?
2. Zijn de standaard en het standaardisatieproces voldoende open?
3. Heeft de standaard voldoende draagvlak?
4. Is opname op de lijst nodig om de adoptie te bevorderen? (dit geldt in mindere mate voor aanbevolen standaarden)

Ieder van deze hoofdcriteria heeft deelcriteria die beschreven staan in het document 'Toetsingsprocedure en criteria voor lijst met open standaarden voor indieners en experts'.

Dit hoofdstuk beschrijft per criterium het resultaat van de toetsing. Voor de volledigheid is tevens de beschrijving van elk criterium opgenomen.

5.1 Toegevoegde waarde

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

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

5.1.1.1 *Is het functioneel toepassingsgebied goed gedefinieerd?*
 Ja. Met het gebruik van deze open standaarden wordt op een pakketonafhankelijke wijze ervoor gezorgd dat (semi-)overheden relatief eenvoudig met elkaar gegevens kunnen uitwisselen indien zij zaken met elkaar doen (bijv. provincies die facturen ontvangen van gemeenten). Ook overheidspartijen met niet overheidspartijen kunnen door toepassing van de standaard Peppol BIS 3 eenvoudig gegevens met elkaar uitwisselen met betrekking tot bestel, inkoop en facturatie ongeacht het transportnetwerk.

Bij experts was wel enige bezorgdheid of de definiëring van het functioneel toepassingsgebied voldoende duidelijk is voor de afdelingen binnen overheidspartijen die verantwoordelijk zijn voor de aanschaf van de software/diensten, die kunnen/moeten voldoen aan deze standaard. Daarom is het belangrijk dat bij de uiteindelijke vermelding op de website van het Forum Standaardisatie bij 'nut en werking', expliciet wordt vermeld dat deze standaard vooral aandacht behoeft van de afdelingen verantwoordelijk voor inkoop, financiën/facturatie en ICT.

5.1.1.2 *Is het organisatorisch werkingsgebied goed gedefinieerd?*

Ja. Na enige discussie is besloten om voor het organisatorisch werkingsgebied de standaard definitie te gebruiken: *Nederlandse overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-) publieke sector.*

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

Ja. Het is in potentie B2G, B2B en G2B alle drie, maar wordt nu voornamelijk gebruikt voor B2G en in toenemende mate B2B en G2B. Inmiddels is er ook discussie gaande om de standaarden G2G te gaan gebruiken. Voor burgers/consumenten zijn nog geen grootschalige trajecten gestart.

5.1.2 Verhoudt de standaard zich goed tot andere standaarden?

5.1.2.1 *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, zolang Peppol BIS 3 op de lijst aanbevolen standaarden staat kan de standaard worden toegepast naast of in combinatie met al genoemde standaarden. Zo is [de Peppol BIS Billing 3.0.12](#) een [compliant CIUS implementatie](#) van de Europese e-facturatie standaard EN 16931, net zoals de NLCIUS compliant is aan de Europese e-facturatie standaard EN 16931. Per 15 november heeft de Peppol BIS Billing 3.0.12 ook landspecifieke eisen opgenomen. Als de leverancier vanuit een Nederlandse entiteit de factuur verstuurt worden deze regels automatisch toegepast. Het betreffen o.a. belasting specifieke eisen.

NLCIUS en Peppol BIS Billing kunnen daarom naast elkaar worden gebruikt. Peppol BIS Billing is slechts een onderdeel van de Peppol BIS 3 standaard. Met het gebruik van Peppol BIS 3 wordt eigenlijk ook het gebruik van NLCIUS geïmplementeerd, aangezien Peppol een uitwerking is van NLCIUS voor het Peppolnetwerk.

De Peppol BIS 3 standaard heeft een breder functioneel toepassingsgebied dan het functioneel toepassingsgebied van NLCIUS, dat op de 'pas toe of leg uit'-lijst staat. Maar het functioneel toepassingsgebied van Peppol BIS 3 overlapt wel het functioneel toepassingsgebied van NLCIUS, maar voor nu zien de experts geen conflict. Als in de toekomst Peppol BIS 3 wordt aangemeld voor de 'pas toe of leg uit' lijst dan zal NLCIUS in de procedure moeten worden meegenomen.

Universal Business Language (UBL), is een bibliotheek van standaard zakelijke XML-documenten zoals inkooporders en facturen. UBL is ontworpen ter vervanging van zakelijke correspondentie via fax en papier, en bedoeld om bedrijfsprocessen direct elektronisch op elkaar aan te laten sluiten. UBL is een vrij uitgebreide standaard, waarbij vrijwel niemand de volledige standaard (alle velden) heeft geïmplementeerd. Veelal worden 'profielen' gedefinieerd waarin beschreven staat welke velden gebruikt worden. Van deze geselecteerde velden wordt dan vaak ook in meer detail beschreven wat de betekenis is van informatie die in dat betreffende veld geplaatst moet worden. Voorbeelden van die profielen zijn SI-UBL en UBL-

OHNL. UBL is een globale specificatie, met een notatie waar ook Peppol gebruik van kan maken. Daarmee is UBL ook een carrier voor Peppol BIS 3. Volgens de experts specificiert Peppol BIS 3 in meer detail dan UBL.

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

Met Peppol BIS 3 is een entiteit wereldwijd interoperabel met alle entiteiten die op het Peppol-netwerk zijn aangesloten, ongeacht hun achterliggende financieel, inkoop of ERP pakket. Dat is met UBL-OHNL, volgen de experts, per definitie niet zo.

De UBL-OHNL is beperkte standaard uit de tijd, dat met name de Rijksoverheid als inkoper haar leveranciers een standaard oplegde. Nu beweegt de Rijksoverheid met de markt mee en volgt het de open standaarden van de Peppol BIS 3.

Met Peppol BIS 3 is een entiteit wereldwijd interoperabel met alle entiteiten die op het Peppolnetwerk zijn aangesloten, ongeacht hun achterliggende financieel, inkoop of ERP-pakket. Dat is met UBL-OHNL per definitie niet zo.

UBL is, zoals eerder genoemd, een brede standaard. Het functionele toepassingsgebied van UBL is nu eng gedefinieerd op de website van het Forum Standaardisatie namelijk, "het elektronisch uitwisselen van (bedrijfs)documenten zoals inkooporders, facturen en aanmaningen". Aangezien het mogelijk is om meerdere standaarden met een vergelijkbaar functioneel toepassingsgebied op de lijst van aanbevolen standaarden te zetten is het niet noodzakelijk om direct opnieuw te kijken naar het functioneel toepassingsgebied van UBL.

Een andere aanverwante standaard is SETU. SETU moet worden toegepast op de elektronische berichtenuitwisseling als ondersteuning van het proces rondom bemiddeling/inhuur van flexibele arbeidskrachten. SETU standaard wordt niet op het Peppol netwerk gebruikt en kan buiten Peppol worden ingezet. Eventueel zou SETU wel op het Peppol netwerk gebruikt kunnen worden. Als de beherende organisatie een aanvraag doet bij de Nederlandse Peppolautoriteit voor registratie van het documenttype in het Peppol netwerk, kan de NPa hier een besluit over nemen.

5.1.2.2 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. Ondanks dat het geen onderdeel van de standaard is, heeft Peppol een infrastructuur waarop beveiligd berichten kunnen worden uitgewisseld. Dit geldt tevens voor de rest van de set aan BIS standaarden. Zo is er nu door de Nederlandse Peppolautoriteit (NPa) een internetconsultatie uitgezet ter voorbereiding van brede uitrol van de Peppol BIS 3 e-order profiel.

De NPa is het aanspreekpunt in Nederland voor de doorontwikkeling en het beheer van de Peppol standaard. NPa zorgt ook voor de Nederlandse coderingen die meegenomen worden in de internationale Peppol standaard.

NLCIUS is alleen gericht op e-facturatie binnen Nederland en heeft geen vaste 'machine-to-machine' infrastructuur waarover wordt uitgewisseld. NLCIUS is ook gebaseerd op een Europese standaard. De Nederlandse regels zijn ingediend bij de Europese partij en deze zijn opgenomen in de standaard.

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

Nee. De experts geven aan dat er geen direct concurrerende standaarden zijn die nog in aanmerking zouden komen voor opname op de lijst van open standaarden.

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

Ja, het is een internationale standaard die ook weer aansluit op andere relevante internationale standaarden.

5.1.3 *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?*

5.1.3.1 *Zijn de kosten van implementatie acceptabel en zijn deze kosten bekend en inzichtelijk?*

Ja, het gebruiken van open standaarden met betrekking tot e-facturering, zoals Peppol BIS 3, kan de Nederlandse economie miljarden euro's opleveren. In 2018 heeft SIRA consulting een onderzoek gedaan naar de voordelen van e-facturering ten opzichte van elektronisch en papieren facturering, met daarin een financiële berekening van de besparing. Dat is nog exclusief de extra mogelijkheden die het hebben van gestructureerde gegevens (data) door deze digitaliseringsslag betekent voor de overheid en het bedrijfsleven, nl: realtime kunnen rapporteren, realtime bijsturen van de uitgaven, realtime inzicht in de uitnutting van contracten, verkorte betaaltermijnen, inzicht in betaalprocessen, etc.

Het implementeren van de Peppol BIS 3 standaard wordt vooral gedaan door de leveranciers, ook wel service providers genoemd. De overheidspartijen nemen de software af en daarmee kunnen ze conform de standaard gegevens uitwisselen met betrekking tot bestel, inkoop en facturatie. De kosten van de aanschaf van de software zijn acceptabel.

5.1.3.2 *Is er een (kwalitatieve) businesscase van de standaard aanwezig?*

Met Peppol BIS 3 is een entiteit wereldwijd interoperabel met alle entiteiten die op het Peppol-netwerk zijn aangesloten, ongeacht hun achterliggende financieel, inkoop of ERP pakket. **Voor alle Nederlandse overheidsinstanties, zowel centraal als decentraal, betekent dit dat de internationale uitwisseling van facturen via één factuurstandaard kan gaan plaatsvinden.** De overheid hoeft geen rekening meer te houden met een diversiteit aan factuurstandaarden, maar kan zich richten op één centraal beheerde standaard. De kosten die een overheidsinstantie of organisatie moet maken om aan te sluiten op een internationaal netwerk worden zo minimaal gehouden.

Er zijn 20+ service providers die bij de Nederlandse Peppolautoriteit een contract hebben of aantoonbaar aan de landspecifieke eisen van Nederland voldoen. Echter zijn er 100+ service providers die een contract hebben met OpenPeppol. Het beheer en onderhoud van het Peppol-stelsel ligt bij de internationale stichting OpenPeppol. Deze stichting is de coördinator van het wereldwijde Peppol-stelsel en de beheerder van de diverse standaarden en bouwblokken die de infrastructuur om gegevens uit te wisselen mogelijk maakt. Door met name overnames is het aantal service providers veel minder dan vroeger, maar nog altijd voldoende om te spreken van een open markt met voldoende concurrentie. Deze service providers zorgen voor de implementatie van de standaard en aansluiting op het beveiligde Peppol-netwerk. Voor de service providers is een open standaard van groot belang.

Kostenreductie kan worden bereikt middels het standaardiseren van de interne procurement processen, met name bij het factuurverwerkingsproces. Doordat de Nederlandse Peppolautoriteit ook stuurt op snellere adoptie van Peppol BIS 3 order (profiel van Peppol BIS 3) kan de kostenreductie ook aan de order kant sneller gerealiseerd worden.

Een voorbeeld van een organisatie die al profijt heeft van de internationale adoptie van de Peppol BIS 3 standaard is Arcadis. Arcadis levert diensten aan veel Europese overheden en kan door de aansluiting via Peppol eenvoudig alle overheden via Peppol BIS 3 facturen sturen.

5.1.3.3 Is de meerwaarde van de standaard goed inzichtelijk te maken? Wat betekent de standaard voor de (bedrijfs)processen van een organisatie of keten en wat los je met de standaard op?

Zie 5.1.3.2.

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

Ja. De Peppol BIS 3 standaard kent geen beveiligingsrisico's omdat de standaard Peppol BIS 3 een berichtenstandaard en het onderliggende uitwisselingsprotocol eDelivery AS4 en het afsprakenstelsel Peppol buiten scope is van de aanmelding van Peppol BIS 3 voor de lijst aanbevolen standaarden. eDelivery AS4 wordt als het onderliggende transportprotocol gebruikt voor Peppol BIS 3 standaarden. eDelivery AS4 (Applicability Statement) is een transportprotocol voor veilige B2B berichtenuitwisseling op basis van het ebMS3 protocol. Bovendien geldt dat er een Europese verordening ligt voor gebruik van eDelivery AS4, waardoor er sprake is

van verplichting. Er zijn nog service providers die alleen AS2 hebben geïmplementeerd, maar deze worden niet meer geaccepteerd door de NPA vanaf 2022.

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

Ja. De Peppol standaard introduceert geen extra privacyrisico's. Het betreft meestal uitwisseling van bedrijfsgegevens en niet van persoonlijke gegevens. Zijn de facturen persoon gerelateerd dan is privacyrisico net zo groot als een factuur in PDF waarop ook persoonlijke gegevens staan. AVG moet ervoor zorgen dat de betreffende organisatie veilig met deze persoonsgegevens omgaat.

5.1.4 Conclusie criteria 'Toegevoegde waarde'

De experts geven aan dat de Peppol BIS 3 standaard toegevoegde waarde heeft. Het hanteren van een standaard uitwisseling van bestel, inkoop en facturatie gegevens maakt verwerkingsprocessen over meerdere partijen eenvoudig en snel.

Samenloop met de standaard UBL in met name de definitie van het functioneel toepassingsgebied is wel een aandachtspunt. Beide standaarden dienen hetzelfde doel en kunnen dus ook naast elkaar worden gebruikt of zelfs in elkaars verlengde. Aangezien nog geen sprake is van 'pas toe of leg uit' voor de Peppol BIS 3 standaard en UBL is functionele overlap nog mogelijk.

Daarnaast is de Peppol BIS 3 standaard een internationale standaard die gestandaardiseerde uitwisseling van bestel, inkoop en facturatie gegevens mogelijk maakt. De toegevoegde waarde wordt ook vaak in verband gebracht met het beveiligde Peppol-netwerk. Het Peppol-netwerk is overigens geen onderdeel van de standaard.

5.2 Open standaardisatieproces

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

5.2.1 Is de documentatie voor eenieder drempelvrij beschikbaar?

5.2.1.1 Is het specificatiedocument beschikbaar zonder dat er sprake is van belemmeringen (zoals hoge kosten of lidmaatschapseisen)?

Ja, [het specificatiedocument van Peppol BIS versie 3.08](#) is vrij beschikbaar via het internet. Specificatiedocument van de 'minor release' [PEPPOL BIS Billing 3.0](#) is apart gepubliceerd.

5.2.1.2 Is de documentatie over het ontwikkel- en beheerproces (bijv. het voorlopige specificatiedocument, notulen en beschrijving van de

besluitvormingsprocedure) beschikbaar zonder dat er sprake is van belemmeringen (zoals hoge kosten of lidmaatschapseisen)?

Ja. Documentatie over de structuur van de Open Peppol Organisation is vrij beschikbaar. Peppol lidmaatschap kost een paar honderd euro. Wil je als organisatie van het netwerk gebruik maken dan verloopt dit via de service provider. Een organisatie betaalt voor het gebruik van het netwerk en niet voor de standaard. De informatie is beschikbaar voor iedereen. Er bestaat geen selectieprocedure.

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

5.2.2.1 *Stelt de standaardisatieorganisatie het intellectueel eigendomsrecht op de standaard (bijvoorbeeld patenten of licenties) onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar?*

Ja. Peppol BIS 3 valt onder de Creative Commons licentie. Iedereen kan de standaard toepassen, maar om een bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van de standaard moet je wel aangesloten zijn bij OpenPeppol. Er is documentatie over de mogelijkheden om aan te sluiten bij Open Peppol. Voor het gebruik van het Peppol netwerk moet worden betaald. Het Peppol-netwerk is geen onderdeel van de standaard, maar wordt bijna altijd in combinatie toegepast.

5.2.2.2 *Garandeert de standaardisatieorganisatie dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht voor (onderdelen van) de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen?*

Ja. Peppol BIS 3 valt onder de Creative Commons licentie. Iedereen kan de standaard toepassen, maar om een bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van de standaard moet je wel aangesloten zijn bij OpenPeppol.

5.2.3 Is de inspraak van eenieder in voldoende mate geborgd?

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

Ja. Er is documentatie beschikbaar over de wijze van besluitvorming.

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

Ja. Er is documentatie beschikbaar over de wijze van besluitvorming. Diverse communities die op basis van consensus besluiten nemen.

5.2.3.3 *Kan een belanghebbende formeel bezwaar aantekenen tegen de gevolgdde procedure?*

Ja, dit staat beschreven in de Peppol Change Management Policy v0.9 augustus 2020. Deze is niet beschikbaar op de OpenPeppol website maar wel in bezit van de NPa. Momenteel liggen er conceptversies van de herziene OpenPeppol agreements en nieuwe onderliggende procedures. Per 1 juli 2022 dienen alle contracten getekend te zijn en zal het contract in werking treden. Dan wordt ook de nieuwe OpenPeppol website gelanceerd. Eventuele bezwaren worden beoordeeld door ambtenaren, om eventuele marktvermenging te voorkomen.

5.2.3.4 Organiseert de standaardisatieorganisatie regelmatig overleggen met belanghebbenden over doorontwikkeling en beheer van de standaard?

Ja. Er is documentatie beschikbaar over deelname aan beheer en doorontwikkeling van de standaard.

5.2.3.5 Organiseert de standaardisatieorganisatie een publieke consultatie voordat (een nieuwe versie van) de standaard wordt vastgesteld?

Ja dit staat beschreven in de Peppol Change Management Policy v0.9 augustus 2020. Deze is niet beschikbaar op de OpenPeppol website maar wel in bezit van de NPa. Momenteel liggen er conceptversies van de herziene OpenPeppol agreements en nieuwe onderliggende procedures. Wanneer deze definitief worden gemaakt, wordt er ook een nieuwe OpenPeppol website gelanceerd. De planning is dat deze website in juni/juli 2022 wordt gelanceerd.

5.2.4 Is de standaardisatieorganisatie onafhankelijk en duurzaam?

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

Onbekend. De Mission Statement beschrijft de status van Open Peppol Organisation. Hier kan nog niet uit opgemaakt worden of het voldoende onafhankelijk is.

5.2.4.2 Is de financiering van de ontwikkeling en het onderhoud van de standaard voor tenminste drie jaar gegarandeerd?

Ja, De stichting OpenPeppol beheert en ontwikkelt de standaard. De stichting wordt door de leden gefinancierd. Het aantal leden groeit al enkele jaren, te zien aan de leden lijst op de website van OpenPeppol. De Peppolautoriteit van o.a. de meeste Europese, de Australische, Nieuw-Zeelandse, Singaporese en Japanse overheden zijn de voornaamste leden. Op enkele van deze overheden na, heeft deze groep Peppol als voornaamste e-procurement netwerk als opgenomen in het landelijke beleid. De financiering voor deze standaard is samen met twee andere API-standaarden (ADR en OAuth profiel) geborgd door ministerie van Binnenlandse Zaken. Op verzoek kan het Centrum voor Standaarden het Forum de opdrachtbrief van Ministerie van Binnenlandse Zaken sturen.

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

5.2.5.1 Heeft de standaardisatieorganisatie gepubliceerd beleid met betrekking tot

(versie)beheer van de standaard? Bij voorkeur is dit beleid ook beschreven in een beheerplan (met o.a. aandacht voor migratie van gebruikers)

Ja. De nieuwe Transport Infrastructure Agreement van OpenPeppol (treedt medio 2022 in werking) bevat verdere details over het release beleid en het release regime.

5.2.5.2 Is de beheerdocumentatie goed vindbaar en verkrijgbaar?

Op de website van OpenPeppol is veel informatie te vinden, maar de beheerinformatie is hier niet in alle gevallen goed vindbaar. Er wordt samen met de herziening van de huidige agreements en onderliggende policies, een nieuwe website gelanceerd waar dit allemaal duidelijk op komt te staan.

5.2.5.3 Is het belang van de Nederlandse overheid voldoende geborgd bij de ontwikkeling en het beheer van de standaard?

Ja. De NPa is gekozen voorzitter van de Peppol Authority Community (PAC). Daarin nemen alle Nationale Peppolautoriteiten deel om over ontwikkelingen te discussiëren en besluiten goed te keuren. Voorzitter van de PAC bepaalt voor een groot deel de agenda.

De NPa is betrokken bij de doorontwikkeling van de Peppol BIS 3 standaarden binnen OpenPeppol. NEN is verantwoordelijk voor de Nederlandse inbreng in de Europese Normen en werkt daarbij samen met de NPa. Het STPE is verantwoordelijk voor het onderhoud van de NLCIUS en werkt samen met de NPa.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan als eindgebruiker deelnemen aan de End-User Community. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vertegenwoordigt de belangen van eindgebruikers en daarmee ook die van de Rijksoverheid als gekozen lid in de Managing Committee (MC).

Bovendien staat de Peppol infrastructuur vernoemd in de nota van toelichting van het Aanbestedingsbesluit inzake e-factoratie" + "De Europese Richtlijn 2014/55/EU" is door Nederland verwerkt in het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied. De publicatie in het Staatsblad 2018, 321 vermeldt het gebruik van Peppol in de Nota van toelichting.

5.2.5.4 Is de vertegenwoordiging van belanghebbenden bij het beheer van de standaard een goede representatie van het werkingsgebied en functioneel toepassingsgebied van de standaard?

Ja, alle belanghebbende zijn vertegenwoordigd. Er is een overzicht van leden en communities met bijbehorende indeling.

5.2.5.5 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?

Het beheer is internationaal geregeld en voldoet aan de gestelde criteria. De vraag of hier sprake is van het predicaat uitstekend beheer, is niet aan de orde geweest. De ambitie bestaat om Peppol BIS 3 in de nabije toekomst aan te melden voor de 'pas toe of leg uit'-lijst. Dat is wellicht een goed moment om ook te kijken naar het predicaat uitstekend beheer. De verwachting is dat na het transparanter maken van het beheer en changemanagement proces in juli 2022, de standaard zal worden ingediend voor de 'pas toe of leg uit'-lijst.

5.2.6 Is er adoptieondersteuning voor de standaard?

5.2.6.1 *Is er een toegankelijk aanspreekpunt of organisatie waar meer informatie over de standaard is te vinden en op te vragen is?*

Ja. De meeste informatie is te verkrijgen bij [Peppol](#). Daarnaast via de Peppolautoriteiten, in Nederland is dit de [Nederlandse Peppolautoriteit](#) (NPa).

5.2.6.2 *Wordt er ondersteuning gegeven in de adoptie en de implementatie van de standaard?*

Ja, via de NPa. Er is een [rapport over adoptie en implementatie](#) beschikbaar.

5.2.7 **Conclusie criteria 'Open standaardisatieproces'**

De experts geven aan dat er sprake is van een open standaardisatieproces. De NPa en NEN zijn belangrijk voor de Nederlandse inbreng en de opname van de Nederlandse coderingen in de standaard. Zodra de nieuwe website gelanceerd wordt (planning juni 2022), dan zal ook de Peppol change management proces beschikbaar komen voor een ieder.

5.3 **Draagvlak**

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende positieve ervaring met de standaard hebben.

5.3.1 Bestaat er voldoende marktondersteuning voor de standaard?

5.3.1.1 *Bieden meerdere leveranciers ondersteuning voor de standaard?*

Ja, dat is de core-business van de service providers die de infrastructuur faciliteren.

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

Ja, via de [Peppol Test Tool](#)

5.3.1.3 *Draagt de standaard voldoende bij aan interoperabiliteit zonder dat aanvullende standaardisatieafspraken (zoals lokale profielen) noodzakelijk zijn om de standaard te implementeren of te gebruiken?*

Ja. Er is een goede basisset, die voor Nederland wordt aangevuld met voor Nederland specifieke eisen. Daarnaast wordt per speciale sector (bouw, energie, uitzend) bekeken op welke manier met een sectorextensie hoge mate van interoperabiliteit kan worden bereikt binnen en buiten de sectoren en binnen en buiten Nederland. Deze Nederlandse specifieke eisen worden onderdeel van de internationale standaard, waardoor een lokaal profiel niet noodzakelijk is.

5.3.1.4 *Zijn er profielen of voorbeeldimplementaties van de standaard aanwezig en zijn deze vrij te gebruiken?*

Ja. Op de website van Peppol zijn diverse voorbeeld implementaties te vinden van het gebruik van de Peppol standaard in relatie tot het eDelivery Peppol network. Deze zijn vrij te gebruiken.

5.3.2 Kan de standaard rekenen op voldoende draagvlak?

5.3.2.1 *Staan de belangrijkste stakeholders vanuit de overheid voor deze standaard achter de adoptie van de standaard?*

Ja, alle overheden die werken met Peppol.

5.3.2.2 *Staan de overheidsorganisaties die daadwerkelijk worden geraakt door een mogelijke verplichting van de standaard achter het gebruik van de standaard?*

Ja. Diverse overheidsorganisaties zorgen voor de voorwaarden, waardoor de Peppol Service Providers de Peppol BIS 3 standaarden kunnen ondersteunen.

Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Deventer en Rijksoverheid hebben een Peppol Service Provider in de hand genomen om ervoor te zorgen dat ze de Peppol BIS 3 e-facturen kunnen ontvangen en verwerken in hun administraties.

De grootste uitdaging voor overheidsorganisaties is om hun bedrijfsvoeringsprocessen aan te passen op het automatiseren van het berichtenverkeer. Sommige gemeenten ontvangen via Peppol een e-factuur, laten de e-factuur weer omzetten in PDF, printen het uit en verwerken het wederom handmatig. De inzet is om juist 'machine-to-machine' de ontvangst- verwerking- en betaling- processen goed in te regelen.

5.3.2.3 *Wordt de aangemelde versie van de standaard binnen het organisatorische werkingsgebied door meerdere Nederlandse overheidsorganisaties gebruikt?*

Ja, dit is een standaard die overheidsbreed kan worden uitgerold.

5.3.2.4 *Wordt een vorige versie van de standaard binnen het organisatorische werkingsgebied door meerdere Nederlandse overheidsorganisaties gebruikt?*

Nee.

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

Niet van toepassing.

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

Ja. Er is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een aparte organisatie, de Nederlandse Peppolautoriteit opgetuigd om de veiligheid en betrouwbaarheid te vergroten en daarmee het gebruik te verhogen. Deze organisatie is structureel geborgd.

5.3.3 **Conclusie criteria 'Draagvlak'**

De experts geven aan dat er voldoende draagvlak is om de standaard op de lijst van aanbevolen standaarden op te nemen. Diverse overheidsorganisaties zorgen voor de voorwaarden, waardoor de Peppol Service Providers de Peppol BIS 3 standaarden kunnen ondersteunen.

Diverse gemeenten, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Deventer, en de Rijksoverheid hebben een Peppol Service Provider in de hand genomen om ervoor te zorgen dat ze de Peppol BIS 3 e-facturen kunnen ontvangen en verwerken in hun administraties.

De grootste uitdaging voor overheidsorganisaties is om hun bedrijfsvoeringsprocessen aan te passen op het automatiseren van het berichtenverkeer. Sommige gemeenten ontvangen via Peppol een e-factuur, laten de e-factuur weer omzetten in PDF, printen het uit en verwerken het wederom handmatig. De inzet is om juist 'machine-to-machine' de ontvangst- verwerking- en betaling- processen goed in te regelen.

5.4

Opname bevordert adoptie

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

Met de lijst wil het OBDO de adoptie van open standaarden bevorderen die voldoen aan de voorgaande criteria (toegevoegde waarde, standaardisatieproces en draagvlak).

- Met de 'pas toe of leg uit'-lijst beoogt het OBDO standaarden te verplichten als:

- a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid beperkt is;
 - b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te stimuleren (functie = stimuleren).
- Met de lijst aanbevolen standaarden beoogt het OBDO standaarden aan te bevelen als :
- a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid reeds hoog is;
 - b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te informeren en daarmee onbedoelde afwijkende keuzes te voorkomen (functie = informeren).

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

Nee, daarvoor is de implementatiegraad van de overige Peppol BIS 3 Standaarden (niet zijnde Peppol BIS Billing 3.0) nog te laag.

5.4.2 *Is opname op de lijst aanbevolen standaarden het passende middel om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen?*

Ja, aanbevolen is een prima middel om binnen de overheidsorganisaties te stimuleren gebruik te maken van de opkomende Peppol BIS 3 standaarden.

5.4.3 **Conclusie criteria 'Opname bevordert adoptie'**

De experts geven aan dat opname van Peppol BIS 3 op de lijst van aanbevolen standaarden de adoptie bevordert. Experts geven aan dat opname op de 'pas toe of leg uit' lijst nog te vroeg komt.

5.5 **Adoptieactiviteiten**

Gebruik van de standaard is het uiteindelijke doel van het Forum Standaardisatie en OBDO. Plaatsing op de 'pas toe of leg uit'-lijst of de lijst aanbevolen standaarden is hiervoor een eerste stap, maar voor het daadwerkelijk adopteren (implementeren en gebruiken) van de standaard is vaak aanvullende actie benodigd. Aanvullend kan Forum Standaardisatie dan ook bijdragen aan adoptie van de standaard door het actief inzetten van adoptie-instrumenten of ondersteunende acties. Welke kansen zijn er om de adoptie te versnellen en welke drempels bestaan er die de adoptie van de standaard hinderen?

De expertgroep adviseert het Forum Standaardisatie en OBDO om bij de opname op de lijst van aanbevolen standaarden de volgende oproepen ten aanzien van de adoptie van Peppol BIS 3 te doen:

1. Aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken om ervoor te zorgen dat het Forum Standaardisatie wordt ingelicht over elke wijziging van een 'minor release' binnen de looptijd van versie 3.08 van Peppol BIS 3 zodat het Forum Standaardisatie de versies van

'minor releases' actueel kan houden op de lijst aanbevolen standaarden

2. Aan Forum Standaardisatie om ervoor te zorgen dat in geval van aanmelding van Peppol BIS 3 voor de 'pas toe of leg uit'-lijst de gedeeltelijk overlappende standaard NLCIUS uitgebreid wordt meegenomen in de toetsingsprocedure.
3. Aan het Bureau Forum Standaardisatie om bij de volgende evaluatie van de standaarden met betrekking tot e-facturering het functioneel toepassingsgebied van UBL opnieuw te beoordelen.