



## E-facturatie: authenticiteit en ingangsdatum betaaltermijn

Versie 1.00

Datum 29 juli 2019  
Status Definitief



## Colofon

Titel E-facturatie: authenticiteit en ingangsdatum betaaltermijn

Auteur(s) dhr. F. Bakker

Bijlagen

Inlichtingen **Directie Begrotingszaken**  
dhr. F. Bakker  
06-25684412  
070-3427946  
f.bakker@minfin.nl

## Documentbeheer

## Revisiegegevens

Versie	Datum	Status	Auteur	Goedkeuring	Omschrijving
0.01-0.10	22-12-2017 tm 09-02-2017	Concept	Flores Bakker		Eerste aanzet
0.11-0.15	09-02-2018 tm 04-05-2018	Concept	Flores Bakker		Medeneming opmerkingen Wouter van Haften, Erwin Wulterkens, Wouter Scholten
0.16-0.21	14-5-2018 tm 10-1-2019	Concept	Flores Bakker		Herstructurering & meer bronnen
0.22	11-2-2019	Concept	Flores Bakker		Opmerkingen Aynur Baran meegenomen
0.23	05-03-2019	Concept	Flores Bakker		Toevoeging beleidsperspectief, management samenvatting, voorwoord, conclusie voor betaalgedrag
0.90 – 0.96	07-03-2019 14-06-2019	Definitief Concept	Flores Bakker		Gereedgemaakt voor verspreiding, kleine schoonheidsfoutjes, herformuleringen en

					referentie naar bijlagen
0.97	25-07-2019	Definitief Concept	Flores Bakker		Opmerkingen ADR en Logius
1.00	29-07-2019	Definitief	Flores Bakker		Voltooid

### Verspreidingsgegevens

Naam	Rol/Functie	Versie
Erwin Wulterkens	Regisseur E-facturatie	0.10; 0.14; 0.15; 0.20; 0.23; 0.93; 0.94; 0.95
Ger van Os	Hoofd Financieel Dienstencentrum	0.23; 0.93; 0.94; 0.95; 1.00
Victor den Toom	Architect Logius	0.23; 0.93; 0.94; 0.95; 0.96; 0.97; 1.00
Wouter Scholten	Consultant Logius	0.11; 0.93; 0.94; 0.95; 0.96; 0.97; 1.00
Maurice Dister	Hoofd Begrotingsbeheer en infrastructuur	0.08; 0.23; 0.93; 0.94; 0.95; 0.97; 1.00
Wouter van Haaften	Onderzoeker van interfaces tussen beleid en uitvoering, publieke dienstverlening en ICT (UvA)	0.10; 0.90; 0.93; 1.00
Aynur Baran	Juridisch beleidsadviseur	0.21; 0.93; 0.94; 0.95; 1.00
Rogier de Boer	Beleidsmedewerker Economische Zaken	0.20; 0.23; 0.93; 0.94; 1.00
Avinash Nandram	ADR - Projectleider Financial Audit	0.96; 1.00

### Referenties

	Beschrijving	Versie	Datum
A			
B			
C			
D			
E			



## Inhoud

### Managementsamenvatting—9

#### 1 Voorwoord—10

#### 2 Inleiding—11

#### 3 Achtergrond en probleemstelling—12

- 3.1 De factuur—12
  - 3.1.1 Functie van een factuur—12
  - 3.1.2 De elektronische factuur—12
  - 3.1.3 Verschillende manieren van aanlevering—13
  - 3.1.4 Factuurberichtstandaard—15
  - 3.1.5 Ontvangst en verwerking van een elektronische factuur—17
- 3.2 Authenticiteit—19
  - 3.2.1 Herkomst—20
  - 3.2.2 Integriteit van inhoud—20
- 3.3 Probleemstelling—20
  - 3.3.1 Meerdere verschijningsvormen van een elektronische factuur—20
  - 3.3.2 Conflicterende verschijningsvormen voor één elektronische factuur—23
  - 3.3.3 Wet- en regelgeving geeft geen expliciete duidelijkheid—24
  - 3.3.4 Vraagstelling vanuit het IOHFA—24
- 3.4 Doelgroep—25

#### 4 Analyse in het kader van authenticiteit—26

- 4.1 Rechtsdomeinen—26
- 4.2 Privaatrecht—26
  - 4.2.1 Algemene Rijksvoorwaarden—27
  - 4.2.2 Voorwaarden elektronisch factureren—27
  - 4.2.3 De Staat als rechtspersoon—28
  - 4.2.4 Consequenties vanuit het privaatrecht—30
- 4.3 Fiscaal recht—30
  - 4.3.1 Consequenties vanuit het fiscaal recht—31
- 4.4 Bestuursrecht—31
  - 4.4.1 Nationaal—31
  - 4.4.2 Supranationaal—39
  - 4.4.3 Consequenties vanuit het Bestuursrecht—40
  - 4.4.4 Bestuursrecht versus privaatrecht—40
- 4.5 Uitzonderingen—40
  - 4.5.1 Elektronisch factureren met deelnemer A van het Leveranciersportaal in DigiInkoop—40
  - 4.5.2 Legacy-systemen—42
  - 4.5.3 SMTP-functionaliteit—43
- 4.6 Conclusie voor het vraagstuk van authenticiteit—44

#### 5 Analyse in het kader van betaalgedrag—47

- 5.1 Achtergrond—47
- 5.2 Oorzaken van lange betaaltermijnen—48
- 5.3 Beleidsdoelstelling, rechtsdomeinen en praktische uitvoerbaarheid—48
- 5.4 Analyse in het kader van beleidsdoelstelling—49

- 5.5 Privaatrecht—50
  - 5.5.1 Burgerlijk Wetboek over betaaltermijn—50
  - 5.5.2 Burgerlijk Wetboek over inkoopovereenkomst—51
  - 5.5.3 Algemene Rijksvoorwaarden—51
  - 5.5.4 Voorwaarden elektronisch factureren—51
  - 5.5.5 De Staat als Rechtspersoon—52
  - 5.5.6 Consequenties vanuit het privaatrecht—53
- 5.6 Bestuursrecht—53
  - 5.6.1 Bestuursrecht versus privaatrecht—53
  - 5.6.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur—54
  - 5.6.3 De Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 2, afdeling 2:3—54
  - 5.6.4 Consequenties vanuit het bestuursrecht—57
- 5.7 Praktische uitvoerbaarheid—58
- 5.8 Conclusie voor het vraagstuk van start betaaltermijn—59
  
- 6 Advies—64**
  
- 7 Nog te doen—67**
  
- 8 Bijlagen—68**
  - 8.1 Bijlage 1: Nadere toelichting op de kanalen—68
  - 8.2 Bijlage 2: Bronvermelding—76



## Managementsamenvatting

IT helpt de overheid al decennia om sneller en beter 'meer met minder' te kunnen doen. Dat gaat echter niet altijd zonder slag of stoot. Met de introductie van elektronisch factureren is een nieuwe manier van denken en werken benodigd, welke vragen oplevert voor de betrokken belanghebbenden zoals de financiële administraties van de kerndepartementen en de leveranciers. Zo is er behoefte aan duidelijkheid rondom de authenticiteit van een elektronische factuur gezien de vele mogelijke verschijningsvormen van één factuur binnen één facturatieproces. Met het duidelijk worden van de authenticiteit van een elektronische factuur kan ook de vervolgvraag worden beantwoord wat de start van de betaaltermijn van een elektronische factuur is. De vraagstelling is gedifferentieerd naar de drie rechtsdomeinen privaatrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht. De conclusies luiden als volgt:

- Van leidend belang zijn de contractuele afspraken tussen leverancier en afnemende Rijksdienst. De gehanteerde inkoopvoorwaarden dienen daarom helder te zijn over welke verschijningsvorm als authentiek wordt gezien en welk uitgangspunt voor de start van de betaaltermijn wordt gehanteerd;
- Een uitgangspunt dat recht doet aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling rondom het betaalgedrag van de overheid is om de betaaltermijn van een elektronische factuur te laten ingaan op het punt dat voor het eerst in bereik en onder controle van de overheid ligt. In het document wordt per onderdeel van het applicatielandschap aangegeven waar dat punt ligt.
- Een aannemelijk uitgangspunt voor de authentieke verschijningsvorm betreft de door de overheid aangewezen overheidsstandaarden als leidend voor de verwerking te hanteren. Hierbij dient verwezen te worden naar formele bewijzen dat vertrouwd mag worden op een juiste conversie van de aangeleverde verschijningsvorm naar deze overheidsstandaarden, zoals de BIR, ICV, TPM en andere beheersmaatregelen;
- Voor de fiscale wetgeving en het bestuursrecht zou het bewaren van de elektronisch envelop voldoende moeten zijn gezien deze alle informatie van een elektronische factuur bevat inclusief de factuur zelf en bijlagen;
- Hierbij zijn uitzonderingen (zie bijvoorbeeld DigiInkoop).

Het onderzoek heeft nieuwe inzichten opgeleverd en adviseert als volgt:

- Formuleer heldere Algemene Rijksvoorwaarden waarin de authenticiteit van een elektronische factuur, de start van betaaltermijn en de procedure voor foutafhandeling binnen elektronisch factureren worden beschreven;
- Hanteer een proactieve houding binnen de Rijksoverheid inclusief een sterke en actieve governance. Betrek het ecosysteem van belanghebbenden hierin;
- Ontzorg leveranciers door een laagdrempelige informatievoorziening op te zetten (rechtdoend aan de beleidsdoelstelling van elektronisch factureren);
- Publiceer een heldere beschrijving van de toegepaste conversie tussen verschijningsvormen van een elektronische factuur t.b.v. volgbaarheid;
- Voeg een protocol toe aan HAFIR voor e-facturatie als formele afhechting;
- Leg de factuurontvangstdatum vast in de nieuwe NL-CIUS standaard voor een juiste meting van de ingangsdatum van de betaaltermijn.
- Vertaal nieuwe kaderstelling naar een implementatie roadmap voor het ecosysteem en haar belanghebbenden via Enterprise Architectuur.

## 1 Voorwoord

De Nederlandse overheid heeft een lange historie op het gebied van digitalisering. IT helpt al decennia om sneller en beter 'meer met minder' te kunnen doen. Getuige commissie Elias en het rapport "Maak waar!" van de studiegroep Informatie-samenleving en Overheid is dit niet altijd zonder slag of stoot verlopen. Vaak komt dat door een moeilijk te overbruggen kloof tussen enerzijds abstracte wetgeving en anderzijds procesuitvoering in een complexe wereld en de hierbij benodigde ICT. Wetgeving, procesuitvoering en ICT kennen elk een specifieke taal, cultuur en gewoonten die lastig vertaalbaar zijn naar elkaar<sup>1</sup>. Zo is ook het geval bij de continue ontwikkeling van het elektronisch factureren waarvan de eerste duidelijk waarneembare tekenen zich al rond 1994 aandienden vanuit de toenmalige EEG. Elektronisch factureren is van origine als beleidsdoel geformuleerd om het bedrijfsleven te ontzorgen door het wegnemen van trage en bewerkelijke papieren factuurstromen; bijkomend voordeel is dat elektronisch factureren ook voor de afnemende overheidsorganisaties doelmatigheid oplevert door het mogelijk maken van geautomatiseerde verwerking van facturen in de financiële administratie. Deze nieuwe manier van werken introduceert echter ook nieuwe vraagstukken die voorheen helder te beantwoorden waren maar in een digitale werkelijkheid andere dimensies hebben gekregen. Zo is het bepalen van de authenticiteit van een papieren factuur aan de hand van envelop, poststempel, briefpapier, schrijfstijl en inhoudelijke verwijzing naar een gedane inkoopopdracht redelijk intuïtief, maar hoe zit dat als een overheidsorganisatie van één factuur tegelijk meerdere digitale versies ontvangt die van elkaar afwijken? Niet alleen moeten bepaalde vragen opnieuw worden beantwoord, ook de voorheen bekende en vertrouwde procesuitvoering van factuurverwerking kent blijkbaar opeens nieuwe vormen van ongewenste afwijkingen. Dat vraagt om een heldere beschrijving van problematiek, richtlijnen en advies. Het voor u liggend document is het resultaat van anderhalf jaar onderzoek in de wereld van beleid, wetgeving, technologie en proces. Hierbij is gebruik gemaakt van desktop research, interviews en peer review.

1. Er zijn ontwikkelingen die dit structureel aanpakken, zie bijvoorbeeld het proefschrift 'Wendbaar wetgeven' waardoor wetgeving en uitvoering dichter bij elkaar komen te liggen: ['Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder'](#).

## 2 Inleiding

De Rijksoverheid stelt **elektronisch factureren** verplicht in de inkoopvoorwaarden bij nieuwe overeenkomsten met leveranciers per 1 januari 2017. Elektronisch factureren, of verkort e-factureren, is het proces van het elektronisch versturen van een factuur volgens een afgesproken berichtenstandaard welke automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. Voor de overheid leidt dit tot verhoogde doelmatigheid bij de factuurverwerking. Voor de leverancier heeft dit als voordeel dat dit tot snel betaalgedrag van de overheid leidt naast de administratieve lastenverlichting als gevolg van geautomatiseerde factuurverzending. Toch zijn er ook nieuwe vraagstukken door de inzet van elektronisch factureren. Daar waar in het traditionele proces van facturatie via post en papier het helder is dat het papieren transactiedocument de authentieke factuur betreft, ligt dat ingewikkelder voor het proces van e-factureren. Zo kan binnen één facturatieproces de elektronische factuur verschillende vormen aannemen en ontvangt de afnemende Rijksdienst deze soms allemaal binnen één factuuraanlevering. De vraag is welke van deze vormen de authentieke factuur betreft. Dit document wil hierin helderheid scheppen.

Met het duidelijk worden wat de authentieke factuur is, kan ook de vraag beantwoord worden wat als start van de betaaltermijn moet worden gezien voor een elektronische factuur. Is dat na verzending vanuit het eigen boekhoudsysteem van de leverancier, na invoer door de leverancier in een e-factuurportaal, na ontvangst in het financiële systeem van de afnemende Rijksdienst of ergens in de tussenliggende fasen? Ook hier wil het document helderheid scheppen.

Aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving, de beleidsdoelstelling rondom het dossier "Betaalgedrag Overheid", procesbeschrijvingen van e-factureren en de hierbij betrokken ICT-infrastructuur wordt in dit document een voorstel gedaan voor zowel het bepalen van de authenticiteit van de factuur binnen e-factureren als de ingangsdatum van de betaaltermijn voor een elektronische factuur. Het document heeft dan ook een informerend karakter en is niet kaderstellend van aard.

### 3 Achtergrond en probleemstelling

#### 3.1 De factuur

##### 3.1.1 Functie van een factuur

De factuur is één van de belangrijkste en meest uitgewisselde documenten in het handelsverkeer<sup>2</sup> en kent meerdere functies. In de eerste plaats fungeert de factuur als uitnodiging tot het betalen van het op de factuur vermelde bedrag als gevolg van een betalingsverplichting jegens een leverancier welke voortvloeit uit een aangegane inkoopovereenkomst. Ten tweede fungeert de factuur als bewijs voor het uitoefenen van het recht op aftrek van btw en is verplichtstelling van zowel factuuruitreiking als bewaring van factuurbescheiden opgenomen in de fiscale wetgeving. Ten slotte draagt de factuur bij aan de controlebaarheid, de beheersbaarheid en de rechtmatigheid van de financiële administratie door als onderbouwing te fungeren van de te verrichten of reeds verrichte betaling.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport T.a.v. de heer Flipsen Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag		<b>BEDRIJF BV INC</b>	
<b>FACTUUR</b>			
Factuurdatum:	2 mei 2018	Factuurnr.:	20183681PR
		Projectnr.:	3031VD18
<b>Omschrijving</b>			
Event:	Viering afronding studie e-facturatie		
Datum:	donderdag 24 mei 2018		
Uw referentie:	Kostenplaatsnummer 216651-19607-412415		
Eventprijs		€	1.550,00
6% BTW over	€	75,00	€ 4,50
21% BTW over	€	1.475,00	€ 309,75
<b>Totaal te voldoen</b>		€	<b>1.864,25</b>
Wij verzoeken u bovengenoemd bedrag binnen 14 dagen na dattekening over te maken op bankrekening BNK123456789000000000 ten name van BEDRIJF BV INC onder vermelding van het factuurnummer.			

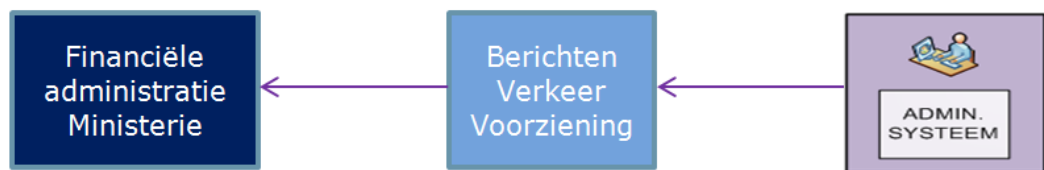
**Figuur 1 - Fictief voorbeeld van een factuur**

##### 3.1.2 De elektronische factuur

De Rijksoverheid stelt elektronisch factureren verplicht in de inkoopvoorwaarden bij nieuwe overeenkomsten met leveranciers per 1 januari 2017<sup>3</sup>. Elektronisch factureren, of verkort e-factureren, is het proces van het

- 2) In besluit "Omzetbelasting, administratieve-, facturerings- en andere verplichtingen" (nr. BLKB/2012/477M, gewijzigd bij besluit van 10 oktober 2017, nr. BLKB2017/7366, Stcrt. 2017, 59187) wordt het belang van de factuur omschreven.
- 3) Hiermee loopt de nationale regelgeving vóór op de inwerkingtreding van de Europese richtlijn 2014/55/EU per 18 april 2019 welke voorschrijft dat de lidstaten ervoor zorgen dat alle aanbestedende diensten en aanbestedende

elektronisch versturen van een factuur in de vorm van een bericht volgens een afgesproken berichtenstandaard welke automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. In een dergelijke berichtenstandaard zijn velden gedefinieerd die ondubbelzinnig factuurkenmerken vastleggen, zodat zowel de verzendende handelspartij (de leverancier) als de ontvangende handelspartij (de afnemende Rijksdienst) zich baseren op dezelfde factuurgegevens en dezelfde betekenis toekennen aan deze gegevens. In één van de meest elementaire varianten van elektronisch factureren stuurt de leverancier een elektronisch factuurbericht rechtstreeks aan de afnemende Rijksdienst via een digitale berichtenverkeervoorziening.



Figuur 2 - Elementaire variant van elektronisch factureren

Er bestaan daarnaast andere manieren van aanleveren van een elektronische factuur waarbij meer componenten (portalen, intermediaire partijen) betrokken kunnen zijn.

```

<?xml version="1.0"?>
<Invoice xmlns:nl-cbc="urn:ldigi-inkoopubl:2.0:NL:1.7:UBL-NL-CommonAggregateComponents-2" xmlns:ext="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonExtensionComponents-2" xmlns:nl-cac="urn:ldigi-inkoopubl:2.0:NL:1.7:UBL-NL-CommonAggregateComponents-2" xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2"
  <cbc:UBLVersionID>2.0</cbc:UBLVersionID>
  <cbc:CustomizationID>1.9</cbc:CustomizationID>
  <cbc:ProfileID>NL</cbc:ProfileID>
  <cbc:ID>20183681PR</cbc:ID>
  <cbc:IssueDate>2018-05-02</cbc:IssueDate>
  <cbc:InvoiceTypeCode listSchemeURI="urn:ldigi-inkoopubl:2.0:NL:1.7:gc:InvoiceTypeCode" listURI="http://www.nltaxonomie.nl/ubl/2.0/NL/1.7/dj/gc/InvoiceTypeCode.gc" listVersionID="1.7"
    listName="Factuursort" listAgencyName="Loius Genevensbeheer NL-Overheid" listAgencyID="88" listID="NL-1001">D</cbc:InvoiceTypeCode>
  <cbc:Note>Vrijing afronding studie s-facturis
  <cbc:DocumentCurrencyCode listSchemeURI="urn:unecuneunefact:codelist:specification:54217" listURI="http://docs.oasis-open.org/ubl/os-UBL-2.0-update/dj/gc/cefact/CurrencyCode-2.0.gc"
    listVersionID="2001" listName="Currency" listAgencyName="United Nations Economic Commission for Europe" listAgencyID="6" listID="ISO 4217 Alpha">EUR</cbc:DocumentCurrencyCode>
  <cbc:AccountingCostCode>216651-19607-412415</cbc:AccountingCostCode>
  <cac:InvoicePeriod>
  <cac:OrderReference>
    <cbc:ID xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2">216651-19607-412415</cbc:ID>
    <cbc:SalesOrderID xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2"/>
  </cac:OrderReference>
  <cac:AccountingSupplierParty>
    <cac:Party xmlns:cac="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonAggregateComponents-2">
      <cac:PartyIdentification xmlns:cac="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonAggregateComponents-2">
        <cbc:ID xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2" schemeAgencyName="KvK" schemeAgencyID="NL">24353410</cbc:ID>
      </cac:PartyIdentification>
      <cac:PartyIdentification xmlns:cac="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonAggregateComponents-2">
        <cbc:ID xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2" schemeAgencyName="Vest" schemeAgencyID="NL">000004873777</cbc:ID>
      </cac:PartyIdentification>
      <cac:PartyIdentification xmlns:cac="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonAggregateComponents-2">
        <cbc:ID xmlns:cbc="urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:CommonBasicComponents-2" schemeAgencyName="BTW" schemeAgencyID="NL">NL812655874801</cbc:ID>
      </cac:PartyIdentification>
    </cac:Party>
  </cac:AccountingSupplierParty>
  </cac:InvoicePeriod>
  </Invoice>
  
```

Figuur 3 - Fictief voorbeeld van een elektronische factuur (deel van code)

### 3.1.3 Verschillende manieren van aanlevering

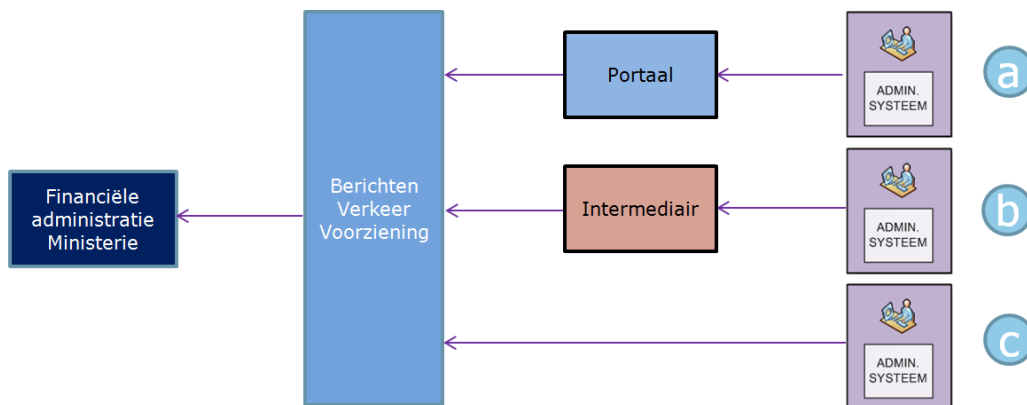
Binnen de Rijksoverheid worden meerdere elektronische kanalen gehanteerd waarlangs e-factureren mogelijk is. Elk van de kanalen kent een andere functionele en technische invulling van het e-factureren. De elektronische kanalen kunnen ingedeeld worden naar drie verschillende manieren van facturaanlevering:

- De leverancier voert handmatig een factuur in een overheidsportaal in, welke vervolgens zorg draagt voor omzetting van de ingevoerde factuurgegevens naar een elektronisch factuurbericht conform een factuurberichtstandaard en de versturing hiervan naar de afnemende Rijksdienst;
- De leverancier levert een factuur aan een intermediaire partij aan, welke vervolgens zorg draagt voor omzetting van de factuurgegevens naar een

instanties elektronisch facturen kunnen ontvangen en verwerken die voldoen aan de Europese norm voor elektronische facturering. Zie "Toepassingskader elektronisch factureren Rijksoverheid".

elektronisch factuurbericht conform een factuurberichtstandaard en de versturing hiervan naar de afnemende Rijksdienst;

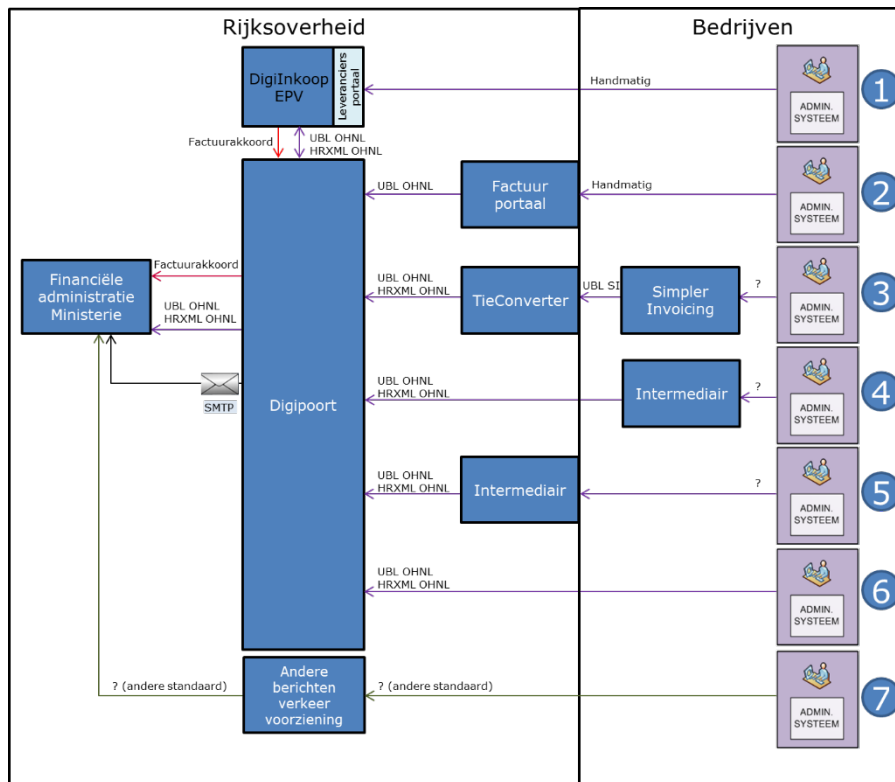
- c) De leverancier levert de factuur rechtstreeks aan de afnemende Rijksdienst aan in een elektronisch factuurbericht conform een factuurberichtstandaard;



Figuur 4 - Verschillende manieren van facturaanlevering

Binnen het handelsverkeer met het Rijk zijn er zeven kanalen voor elektronisch factureren die elk gebaseerd zijn op één van de drie manieren. Het gaat om de volgende:

1. Facturatie via het Leveranciersportaal van DigiInkoop (a)
2. Facturatie via het Factuurportaal van DigiInkoop (a)
3. Facturatie via het Simpler Invoicing netwerk (b)
4. Facturatie via een intermediaire koppeling met de Rijksdienst via DigiPoort – door leverancier afgenomen dienstverlening van marktpartij (b)
5. Facturatie via een intermediaire koppeling met de Rijksdienst via DigiPoort – door overheid aanbestede broker (b)
6. Facturatie via een directe koppeling met de Rijksdienst via DigiPoort (c)
7. Facturatie via eigen berichtenverkeervoorziening tussen Rijksdienst en Leverancier (a,b,c)



Figuur 5 - Kanaaloverzicht e-facturatie

Doordat elk van de kanalen een andere functionele en technische invulling van het e-factureren kent zijn er meerdere verschijningsvormen van de elektronische factuur mogelijk. In bijlage 8.1 wordt elk kanaal in detail omschreven.

Kijkend naar het landschap van applicaties, informatie en belanghebbenden kan men spreken van het bestaan van een complex ecosysteem voor elektronisch factureren, waarbij elke actor een eigen rol en middelen kent en interageert met andere actoren.

### 3.1.4 *Factuurberichtstandaard*

#### 3.1.4.1 *Meerdere in gebruik zijnde factuurberichtstandaarden*

Elektronisch factureren vindt altijd plaats volgens een afgesproken factuurberichtstandaard. Dit zorgt ervoor dat alle belanghebbenden dezelfde betekenis kunnen toekennen aan de factuurgegevens die in een dergelijk factuurberichtstandaard zijn opgenomen. Voor het elektronisch factureren in het Nederlandse handelsverkeer bestaan op dit moment meerdere in gebruik zijnde factuurberichtstandaarden, waarvan er drie gebruikt worden voor het factureren aan de Rijksoverheid:

- (1) NL-CIUS - UBL 2.1 als nieuwe vigerende factuurberichtstandaard voor het factureren aan de Rijksoverheid. Opmerkelijk genoeg kunnen elektronische facturen in NL-CIUS – UBL 2.1 formaat op het moment van schrijven uitsluitend via het TieConverter-kanaal (nummer 3) worden aangeboden waarna deze worden omgezet naar het UBL-OHNL formaat en via de Rijksbrede berichtenverkeervoorziening Digipoort worden afgeleverd bij de

Rijksdienst;

- (2) UBL OHNL voor het factureren aan de Rijksoverheid via de Rijksbrede berichtenverkeervoorziening Digipoort met betrekking tot goederen en diensten. Hoewel nog veel in gebruik is deze standaard inmiddels vanuit wet- en regelgeving vervangen door NL-CIUS UBL 2.1;
- (3) SETU (HR-XML) OHNL voor het factureren aan de Rijksoverheid via de Rijksbrede berichtenverkeervoorziening Digipoort met betrekking tot inhuur. Hoewel nog veel in gebruik is deze standaard inmiddels vanuit wet- en regelgeving vervangen door NL-CIUS UBL 2.1;

Andere voorbeelden van factuurberichtstandaarden in het Nederlandse handelsverkeer zijn:

- (4) SETU, de standaard specifiek voor het factureren van inhuur/tijdelijk personeel, ontwikkeld door de grote uitzendorganisaties en de Nederlandse implementatie van de internationale HR-XML standaard;
- (5) UBL SI en varianten (SI 1.0, 1.1, 1.2 en 2.0), dat door een groot deel van het bedrijfsleven wordt gebruikt binnen het Simpler Invoicing netwerk (zie bijlage 8.1). UBL SI 2.0 is NL-CIUS compliant;
- (6) Standaard Energie eFactuur, de standaard specifiek voor de energiebranche;
- (7) SALES Factuur Bouw en Installatie, de standaard specifiek voor de bouw- en installatiebranche;
- (8) Edi-facturen zoals UN, EDIFACT, EANCOM, ANSI X12, TRADACOM die elk gericht zijn op verschillende industrieën, sectoren of wereldwijde regio's.

#### 3.1.4.2 NL-CIUS

Per 18 april 2019 zijn alle Nederlandse aanbestedende diensten verplicht elektronische facturen te kunnen ontvangen en verwerken welke zijn gebaseerd op het nieuwe Nederlandse semantisch e-facturatiemodel NL-CIUS<sup>4</sup>. NL-CIUS staat op de lijst van verplichte open standaarden<sup>5</sup> waarmee het gebruik hiervan verplicht is voor de overheid volgens een 'pas-toe-of-leg-uit'-principe. Het geeft duidelijkheid aan overheden en bedrijven (gebruikers en ICT-aanbieders) over de elementen en gegevens die op facturen naar overheidsorganisaties gebruikt dienen te worden, specifiek voor de Nederlandse situatie en conform wet- en regelgeving (zoals de Wet op de Omzetbelasting 1968 waarin bepaalde factuurelementen verplicht worden gesteld op een factuur).

De in paragraaf 3.1.4 genoemde factuurberichtstandaard NL-CIUS - UBL 2.1 is een invulling van het semantisch model zoals door NL-CIUS wordt aangegeven<sup>6</sup>. Een andere factuurberichtstandaard welke is gebaseerd op NL-CIUS is de zogenaamde UN/CEFACT XML CII D16B standaard maar deze is niet of weinig in gebruik voor

4) Dit is 18 maanden (implementatietermijn) na de publicatiedatum van de Europese Norm "EN 16931" door de Europese Unie waarop NL-CIUS is gebaseerd.

5) De 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst van de Nederlandse overheid met betrekking tot verplicht gebruik van open standaarden. Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst/verplicht>;

6) Via een zogenaamde 'syntax binding'.



zover bekend. Op de website van het Standaardisatie Platform e-Factureren<sup>7</sup> wordt deze laatste factuurberichtstandaard zelfs afgeraden<sup>8</sup>:

*“De voorkeurssyntax van de NLCIUS is UBL 2.1 (CEN/TS 16931-3-2). De syntaxmapping is beschikbaar bij het Standaardisatieplatform e-factureren. Het gebruik van de UN/CEFACT CII syntax (CEN/TS 16931-3-3) wordt afgeraden (maar is wel toegestaan).*

#### 3.1.4.3 Nederlandse semantische model e-facturatie (SMeF)

De eerder genoemde, inmiddels niet meer vigerende maar nog immer in gebruik zijnde, factuurberichtstandaarden UBL OHNL en SETU (HR-XML) OHNL zijn een invulling van het inmiddels vervangen Nederlandse semantische model e-facturatie (SMeF). SMeF definieerde een semantische beschrijving van de verschillende elementen op de factuur en legde deze vast. SMeF was een initiatief van het ministerie van Economische zaken en Klimaat en onder ander met brancheverenigingen opgesteld. SMeF stond tot en met 24 mei 2018 op de lijst van verplichte open standaarden<sup>9</sup> waarmee het gebruik hiervan verplicht was voor de overheid volgens een ‘pas-toe-of-leg-uit’-principe. Inmiddels is SMeF vervangen door NL-CIUS op deze lijst. In de praktijk worden de op SMeF gehanteerde factuurberichtstandaarden nog veel gebruikt, waaronder de factuurberichtstandaarden UBL OHNL en SETU (HR-XML) OHNL.

#### 3.1.5 Ontvangst en verwerking van een elektronische factuur

Voor een goed begrip van hoe een elektronische factuur wordt ontvangen en verwerkt door de afnemende Rijksdienst dient de hiervoor benodigde infrastructuur nader bekeken te worden.

##### 3.1.5.1 Technische infrastructuur

Om een elektronische factuur te kunnen ontvangen dient de afnemende Rijksdienst een koppeling te hebben met de berichtenverkeervoorziening waarlangs het elektronisch factuurbericht zal worden verstuurd. In de praktijk betekent dat binnen de Rijksoverheid een koppeling tussen Digipoort<sup>10</sup> als berichtenverkeervoorziening enerzijds en de eigen technische berichtenmakelaar van de afnemende Rijksdienst anderzijds is gerealiseerd, gebaseerd op de koppelvlakstandaarden van Digikoppeling<sup>11</sup>. De berichtenmakelaar stuurt het bericht door binnen het ICT-landschap van de afnemende Rijksdienst ter verdere verwerking. Vaak is dat een interfacetabel waarna de data in de interfacetabel wordt gevalideerd en doorgezet naar de crediteurenmodule, als onderdeel van de financiële administratie<sup>12</sup>. In de

7) Een samenwerkingsverband tussen het NEN, TNO, Simpler Invoicing en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat;

8) <https://www.stpe.nl/media/stpe.nl-gebruiksinstructie-basisfactuur-v1.0.pdf> - paragraaf 5.3

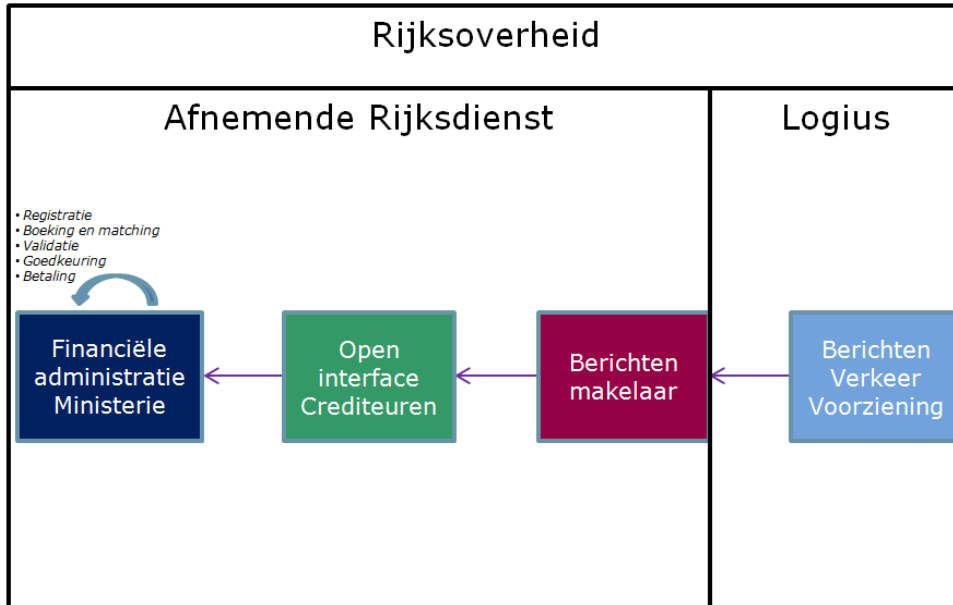
9) De ‘Pas-toe-of-leg-uit’-lijst van de Nederlandse overheid met betrekking tot verplicht gebruik van open standaarden. Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst/verplicht>;

10) Met het besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 5 november 2010, nr. WJZ/10145713, houdende aansluiting van alle ministeries op een centraal aanleverpunt voor elektronische facturen (Besluit Digipoort voor e-Facturen) zijn de Ministeries verplicht een aansluiting op de centrale berichtenverkeervoorziening Digipoort te realiseren ten einde elektronische facturen te kunnen ontvangen.

11) Zoals een brief in een envelop gaat voor verzending, zo gaat een elektronisch bericht in een digitale verpakking. Digikoppeling bestaat uit koppelvlakstandaarden, die logistieke afspraken bevatten voor berichtenuitwisseling tussen overheden. Digikoppeling staat op de lijst van verplichte open standaarden van forum standaardisatie.

12) Bij sommige kerndepartementen bevat de keten nog extra schakels, bijvoorbeeld een tweede berichtenmakelaar net na de eerste berichtenmakelaar, of scansoftware die na afleveren van het bericht door de berichtenmakelaar het bericht analyseert en automatisch converteert naar data in de interfacetabel.

financiële administratie vindt vervolgens het proces plaats van registratie, boeking en matching met een eventuele inkooporder, validatie, goedkeuring en betaling.



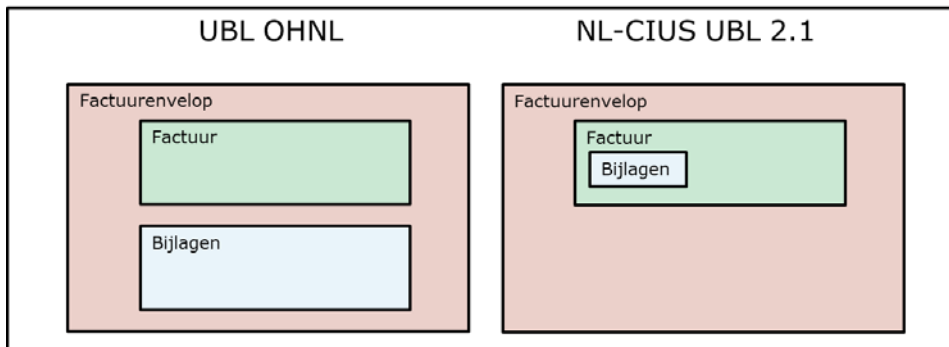
**Figuur 6 - Overzicht van eenvoudige infrastructuur benodigd voor ontvangst en verwerking van een elektronische factuur**

### 3.1.5.2 Factuurenvelop

Een elektronisch factuurbericht kan worden verzonden in een elektronische envelop, een zogenaamd SOAP-bericht<sup>13</sup>. De envelop geeft aan wie de afzender is en wie de geadresseerde betreft. Een berichtenverkeervoorziening zoals de Digipoort gebruikt deze informatie om de envelop juist te kunnen routeren zodat deze kan worden afgeleverd bij de betreffende Rijksdienst. Volgens Wikipedia is SOAP

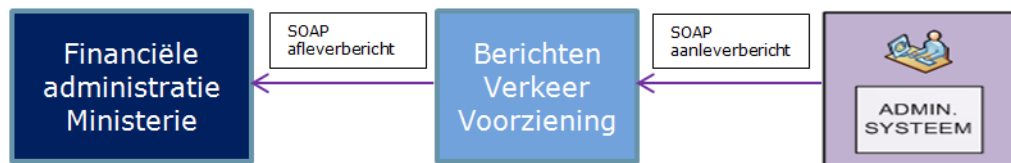
*"... (aanvankelijk een afkorting voor Simple Object Access Protocol) een computerprotocol dat wordt gebruikt voor communicatie tussen verschillende componenten".*

Bij het aanleveren op de berichtenverkeervoorziening wordt de factuur ingebed in een SOAP-aanleverbericht. Bij het afleveren bij de Rijksdienst wordt de factuur ingebed in een SOAP-afleverbericht. Een SOAP-bericht bevat de elektronische factuur in gecodeerd formaat, inclusief de eventuele meegezonden bijlagen (Pdf, Excel, Outlook-mail, etc.) die ook gecodeerd zijn opgenomen in hetzelfde SOAP-bericht. De verschillende factuurberichtstandaarden vertonen onderling kleine verschillen in de positionering van de eventuele bijlagen binnen het elektronisch bericht; UBL OHNL heeft de mogelijkheid om de bijlagen binnen de envelop maar parallel aan het factuurbericht zelf te plaatsen. NL-CIUS UBL 2.1 plaatst de bijlagen binnen het factuurbericht zelf, welke weer binnen de factuurenvelop is geplaatst.



**Figuur 7 - Verschillende configuratiemogelijkheden factuurenvlop**

Met het opslaan van het SOAP-afleverbericht zijn ook de factuur en de eventuele hierbij behorende bijlagen opgeslagen, ongeacht de kleine verschillen tussen factuurberichtstandaarden qua positionering van de bijlagen. Met een softwarematige viewer kan het SOAP-bericht leesbaar voor een mens gepresenteerd worden, inclusief de inhoud van de factuur en de bijlagen. We zullen later zien dat de mogelijkheid hiertoe goed toegepast kan worden binnen de financiële administratie.



**Figuur 8 - Elektronische factuurenvlop**

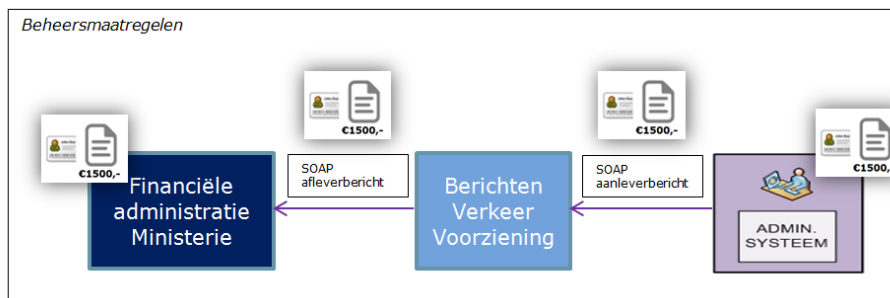
### 3.2 Authenticiteit

Authenticiteit van een document is een kwalificerend begrip dat de mate van betrouwbaarheid van herkomst en integriteit van gegevens in het document betreft. Het gaat om de *zekerheid van de identiteit van de afzender* en om de *zekerheid van volledige en ongewijzigde gegevens van inhoud*.



**Figuur 9 - Authenticiteit**

Het geheel aan beheersmaatregelen rondom de berichtenverkeervoorziening en de aansluiting hierop van de leverancier, de Rijksdienst en eventuele intermediaire partijen dient de authenticiteit van herkomst en integriteit van gegevens te borgen, zodat een factuur van de leverancier via elektronische berichtenverkeer juist en volledig in de financiële administratie van de Rijksdienst wordt ontvangen.



Figuur 10 - Borging van authenticiteit van herkomst en integriteit van gegevens

In de praktijk geeft deze borging van authenticiteit toch niet voldoende helderheid voor de financiële administraties van de Rijksdiensten om tot een juiste verwerking van de factuur conform wet- en regelgeving te komen.

### 3.2.1 *Herkomst*

Binnen de huidige (meest) toegepaste vorm van elektronische facturatie aan de Rijksoverheid geldt dat de factuurenvelop (zie paragraaf 3.1.5) aangeeft wie de afzender is en wie de geadresseerde en wordt het factuurbericht op basis van die informatie afgeleverd door de berichtenverkeervoorziening bij de betreffende Rijksdienst; in de inhoudelijke factuurgegevens is deze informatie ook aanwezig. De afzender dient zich daarbij door middel van elektronische certificaten te identificeren, evenals de ontvanger. Adequaat beheer van elektronische certificaten draagt dan ook bij aan de authenticiteit van elektronisch factureren. Hierin onderscheidt elektronisch factureren zich niet van andere processen die gebruik maken van elektronisch berichtenverkeer (vergelijk bijvoorbeeld het doen van een belastingaangifte). De vraagstelling van het IOHFA heeft minder met onzekerheid rondom herkomst te doen en meer met onzekerheid rondom de integriteit van inhoud te maken.

### 3.2.2 *Integriteit van inhoud*

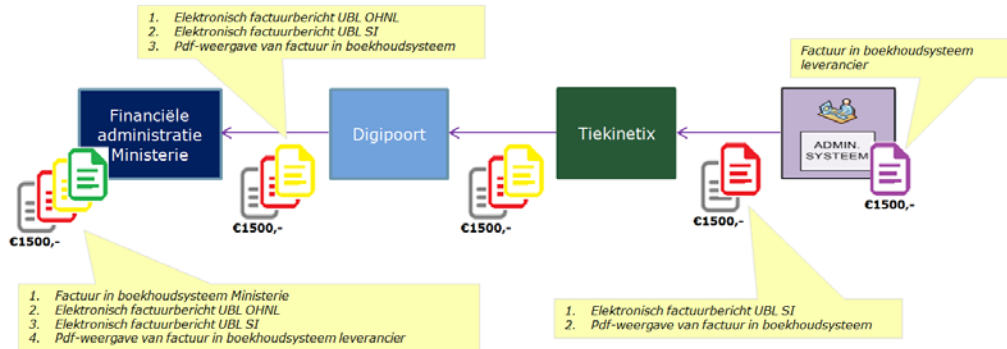
Bij elektronisch berichtenverkeer is het van belang te borgen dat alle inhoudelijke gegevens ongewijzigd, zoals door de afzender bedoeld en ingevoerd, worden ontvangen door de ontvanger. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien zijn hiervoor beheersmaatregelen in het leven geroepen. In de praktijk bemerken de financiële administraties van de kerndepartementen dat in het elektronisch facturatieproces toch afwijkingen mogelijk zijn waardoor in specifieke gevallen vraagtekens gezet kunnen worden bij de volledigheid of integriteit van inhoudelijke factuurgegevens. Dat betekent dat een betaling door het kerndepartement hierdoor ongewenst kan afwijken van wat een leverancier verwacht te ontvangen van dit kerndepartement. Het stelt de kerndepartementen dan ook voor de vraag hoe en wat exact te verwerken van een elektronisch factuurbericht. In paragraaf 3.3 verfijnen we de probleemstelling hieromtrent.

## 3.3 **Probleemstelling**

### 3.3.1 *Meerdere verschijningsvormen van een elektronische factuur*

Zoals uit het kanalenoverzicht van paragraaf 3.1.3 blijkt zijn er meerdere verschijningsvormen van de elektronische factuur, zowel over de kanalen heen als

binnen één kanaal en individueel facturatieproces. Vaak bevat de laatste verschijningsvorm van de elektronische factuur in een kanaal één of meerdere van de voorgaande verschijningsvormen die in dat kanaal aan bod zijn gekomen voor de factuur in kwestie.



**Figuur 11 - Voorbeeld Simpler Invoicing: meerdere verschijningsvormen van een elektronische factuur**

*Voorbeeld: Kanaal 3 - Simpler Invoicing*

In geval van aanlevering via het Simpler Invoicing netwerk van kanaal (3) zal het door het boekhoudpakket van de leverancier aangeleverde factuurbericht in de factuurberichtstandaard UBL SI geautomatiseerd omgezet worden naar een factuurberichtstandaard die geautomatiseerd leesbaar is voor de overheid (UBL OHNL). Een dergelijk UBL OHNL factuurbericht bevat, naast de inhoudelijke gegevens van de factuur in XML-code, tevens het UBL SI bericht welke op zichzelf dezelfde factuurgegevens bevat maar in een andere structuur (andere XML code). Vaak zit daar nog een gecodeerd Pdf-bestand bij dat in het boekhoudpakket van de leverancier is gegenereerd. Dit Pdf-bestand bevat dezelfde factuurgegevens maar in een andere en beter leesbare lay-out.

*Voorbeeld: Kanaal 2 – Factuurportaal*

In het Factuurportaal worden de factuurgegevens die handmatig zijn ingevoerd door de leverancier geautomatiseerd omgezet naar een factuurberichtstandaard die geautomatiseerd leesbaar is voor de overheid (UBL OHNL). Een dergelijk factuurbericht bevat, naast de inhoudelijke gegevens van de factuur in XML-code, tevens een gecodeerd Pdf-bestand dat door het Factuurportaal is gegenereerd. Dit Pdf-bestand bevat dezelfde factuurgegevens maar in een andere en beter leesbare lay-out.

Kanaal nummer	Kanaal	Verschijningsvormen
1	Leveranciersportaal/EPV - Deelnemer A en Leverancier A	1. Factuur in boekhoudpakket leverancier 2. Factuur in EPV
1	Leveranciersportaal – Deelnemer B en Leverancier A	1. Factuur in boekhoudpakket leverancier 2. Factuur in portaalscherm 3. UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL

		<ul style="list-style-type: none"> <li>4. Pdf-factuurweergave Leveranciersportaal</li> <li>5. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
2	Factuurportaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2. Factuur in portaalscherm</li> <li>3. UBL OHNL</li> <li>4. Pdf-factuurweergave Factuurportaal</li> <li>5. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
3	Simpler Invoicing	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2. Pdf-factuurweergave boekhoudpakket leverancier</li> <li>3a. Factuur in portaalscherm</li> <li>3b. Factuur in onbekende berichtstandaard</li> <li>4. UBL SI</li> <li>5. UBL OHNL</li> <li>6. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
4	Intermediair – door leverancier ingezette intermediaire marktpartij	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2a. Factuur in portaalscherm</li> <li>2b. Factuur in onbekende berichtstandaard</li> <li>3. UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL</li> <li>4. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
5	Intermediair – Door overheid aanbestede broker	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2a. Factuur in portaalscherm</li> <li>2b. Factuur in onbekende berichtstandaard</li> <li>5. UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL</li> <li>6. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
6	Directe koppeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2. UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL</li> <li>3. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ul>
6	Leveranciersportaal/EPV – Deelnemer A en Leverancier B	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2. UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL</li> <li>3. Factuur in EPV</li> </ul>

7	Overig	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Factuur in boekhoudpakket leverancier</li> <li>2. ?</li> <li>3. Factuur in administratie Rijksdienst</li> </ol>
---	--------	---

Tabel 1 - Overzicht meest voorkomende verschijningsvormen per kanaal

### 3.3.2 Conflicterende verschijningsvormen voor één elektronische factuur

In theorie bevatten de bijlagen inclusief andere verschijningsvormen van dezelfde elektronische factuur geen conflicterende informatie ten opzichte van de inhoudelijke factuurgegevens zoals opgenomen in de structuur van de NL-CIUS UBL2.1, UBL OHNL of SETU (HR XML) OHNL factuurberichtstandaard. In de praktijk komt het incidenteel voor dat een bijlage toch conflicterende informatie bevat ten opzicht van wat vermeld staat in de inhoudelijke factuurgegevens van het factuurbericht.

The image shows a Dutch invoice with the following details:

- Sender:** Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, T.a.v. de heer Filipien, Parnassusplein 5, 2511 VX Den Haag.
- Recipient:** BEDRIJF BV INC.
- Invoice Date:** 2 mei 2018
- Invoice Number:** 20183681PR, Projectnr.: 3031V018
- Event:** Vering afronding studie e-facturatie, Datum: donderdag 24 mei 2018, Uls referentie: Kostentraanummer 216651-19607-412415
- Event Price:** € 1,550.00
- Tax Breakdown:**
  - 6% BTW over: € 75.00
  - 21% BTW over: € 1,475.00
  - Totaal te voldoen: € 1,864.25**
- Factuurregels Table:**

Regel	Onderdeelnummer	Omschrijving	Leverdatum	Aantal	Eenheid	Prijs(EUR)	Btw %	Bedrag(EUR)
1		Vering afronding studie e-facturatie	24-05-2018	1.00		1.550.00	21	1.550.00

Figuur 12 - Fictief voorbeeld met afwijking tussen factuurverschijningsvormen

Dat kan grofweg vier verschillende oorzaken hebben:

1. *Mapping-issue: technische conversie*

Een elektronische factuur wordt binnen een koppelpunt van een e-facturatie kanaal geconverteerd van de ene verschijningsvorm naar de andere verschijningsvorm waarbij de factuurgegevens dusdanig anders worden gepresenteerd in de nieuwe verschijningsvorm dat sprake is van semantische wijziging of gewijzigde inhoudelijke waarden ten opzichte van de eerdere verschijningsvorm. Concreet zou dat kunnen leiden tot een betaling die onterecht afwijkt van wat de leverancier heeft bedoeld. Zo is het mogelijk dat bij de conversie anders wordt omgegaan met afronding van de in de factuur vermelde factuurregelbedragen vergeleken met het

aanleverende systeem waardoor afrondingsverschillen ontstaan tussen bepaalde verschijningsvormen.

2. *Bug: onjuiste bijlage geautomatiseerd toegevoegd*

Bij het genereren van een verschijningsvorm van de elektronische factuur wordt geautomatiseerd een onjuiste bijlage toegevoegd (bijvoorbeeld een Pdf-bestand dat bij een factuur van een totaal andere leverancier hoort).

3. *Abusievelijke invoer leverancier*

Abusievelijk door de leverancier onjuist ingevoerde factuurgegevens niet passend bij de correcte bijlagen of onjuist toegevoegde bijlage(n) niet passend bij de correct ingevoerde factuurgegevens. In feite kan dit probleem zich ook voordoen bij de papieren versies van facturen;

4. *Fraude*

Fraude door 'man in the middle'-manipulatie waarbij ofwel het factuurbericht zelf is gemanipuleerd ergens in de keten, of de bijlagen of beiden. Daarnaast zou een leverancier zelf fraude kunnen plegen door een eigen pdf-weergave van de factuur met een aanzienlijk lager bedrag toe te voegen aan het elektronisch factuurbericht met een aanzienlijk hoger bedrag in de hoop dat prestatie wordt verklaard op basis van het lagere bedrag maar de automatische verwerking van de betaling wordt gedaan op basis van het hogere bedrag dat na prestatieverklaring kan worden uitgevoerd.

3.3.3 *Wet- en regelgeving geeft geen expliciete duidelijkheid*

Zoals nog zal worden beschreven in het volgende hoofdstuk geeft wet- en regelgeving geen expliciete duidelijkheid over welke van de verschijningsvormen van een elektronische factuur leidend is voor de verwerking hiervan door de financiële administraties van de Rijksdiensten. Dat levert voor deze financiële administraties onzekerheid op hoe om te gaan met deze verschillende verschijningsvormen. Welke verschijningsvorm is leidend voor het overnemen van de factuurgegevens in de financiële administratie? Wat als de inhoud van de verschijningsvormen voor één specifieke factuur onderling conflicteert met elkaar? Wat exact van de factuurbescheiden moet bewaard worden in het kader van de fiscale bewaarplicht en de archiefwet? De huidige onzekerheid leidt tot verschillende interpretaties en eigen werkwijzen bij de departementen en dus ook een onwenselijke verschillende uitvraag van eisen rondom e-factureren aan de leveranciers.

3.3.4 *Vraagstelling vanuit het IOHFA<sup>14</sup>*

De eerder geschetste onduidelijkheid ten aanzien van authenticiteit van een elektronische factuur heeft voor de financiële administraties negatieve gevolgen in de vorm van ondoelmatige verwerking bij de crediteuren- en inkoopadministratie, onnodige communicatie tussen leverancier en overheid, een potentiële vertrouwensbreuk tussen leverancier en overheid, mogelijke boetes als gevolg van

14) Niet in scope van dit adviesrapport zijn andere vormen van facturatie en waardeoverdracht (papieren facturen, digitale facturen (PDF), waardeoverdracht via blockchain-technologie en andere vormen anders dan elektronische facturen.



te laat betalen aan leverancier, extra beheersmaatregelen als gevolg van auditbevindingen, onjuiste betaalgedragrapportages binnen de overheid en mogelijke juridische en financiële gevolgen. Vanuit de financiële administraties via het Interdepartementaal Overleg Hoofden Financiële Administraties (IOHFA) is de vraag voorgelegd aan de Rijksbrede expertgroep E-facturatie welke van de verschijningsvormen binnen elektronisch factureren als de authentieke mag worden beschouwd.

Gerelateerd hieraan hebben de financiële administraties via het IOHFA ook de vraag voorgelegd aan de Rijksbrede expertgroep E-facturatie wat als ingangsdatum van de betaaltermijn mag worden gezien in het kader van het meten van betaalgedrag door de Rijksdiensten. Pas als bekend is welke verschijningsvorm als de authentieke factuur mag worden gezien kan bepaald worden waar de start van de meetperiode ligt waar binnen de authentieke factuur betaald moet worden.

Vanuit de Rijksbrede expertgroep E-facturatie is een werkgroep opgericht om de vraagstelling vanuit het IOHFA te kunnen beantwoorden. Werkwijze van deze werkgroep is vanuit praktische overwegingen gedurende de afgelopen anderhalf jaar losgelaten en ondergetekende heeft het rapport op basis van desk research, interviews en contra-expertise (o.a. de eenmalige inzet van een juridisch expert<sup>15</sup> van de Universiteit van Amsterdam) opgesteld.

### **3.4 Doelgroep**

Dit document is in eerste instantie bedoeld als antwoord op de vraagstelling vanuit het IOHFA en de Rijksbrede expertgroep E-facturatie. Na bespreking aldaar kan dit document, eventueel in geredigeerde vorm, worden voorgelegd aan belanghebbenden zoals de directies Financieel-economische Zaken, dienstverlenende overheidsorganisaties op het gebied van crediteurenadministratie (onder meer het Financieel Dienstencentrum bij 5F, Dienstencentrum bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, et cetera), directie DIO van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als kaderstellend op het gebied van e-facturatie en het Ministerie van Financiën als kaderstellend voor financieel beheer. Gezien in dit document ook aspecten van en gevolgen voor tactische inkoop worden benoemd en e-facturatie inherent al sterk raakt aan inkoop is dit ook relevant voor het inkoopdomein, met het ICIA als overkoepelend gremium. Daarnaast benoemt dit document aspecten van en gevolgen voor controleerbaarheid, beheersbaarheid en rechtmatigheid van de financiële administratie. In die hoedanigheid is onderliggend document relevant voor de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Verder kan gesteld worden dat dienstverlenende overheidsorganisaties op het gebied van ICT, zoals onder meer Logius en SSC-ICT, gebaat zijn bij het op de hoogte zijn van welke implicaties de uitkomst van het vraagstuk voor hun werkgebied inhoudt.

15) Mr. Wouter F. van Haafden

## 4 Analyse in het kader van authenticiteit

### 4.1 Rechtsdomeinen

De vraag welke van de verschijningsvormen binnen elektronisch factureren als de authentieke factuur geldt dient te worden beschouwd in het licht van de functies van de factuur<sup>16</sup> en de bijbehorende wet- en regelgeving. Daarom worden als invalshoek van de analyse de drie rechtsdomeinen privaatrecht, fiscaalrecht en bestuursrecht gehanteerd. Per rechtsdomein kan de vraag aan de werkgroep als volgt worden geformuleerd:

#### *Privaatrechtelijk*

1. Van welke verschijningsvorm van de elektronische factuur binnen de verschillende kanalen voor elektronisch factureren mogen de factuurgegevens worden overgenomen in de financiële administratie en kan zodoende worden voldaan aan de betalingsverplichting jegens een leverancier als gevolg van een inkoopovereenkomst?

#### *Fiscaalrechtelijk*

2. Welke verschijningsvorm van de elektronische factuur binnen de verschillende kanalen voor elektronisch factureren mag dienst doen als bewijs voor het uitoefenen van het recht op aftrek van btw en dat conform de fiscale bewaarplicht moet worden bewaard?

#### *Bestuursrechtelijk*

3. Welke verschijningsvorm van de elektronische factuur binnen de verschillende kanalen voor elektronisch factureren draagt bij aan de controleerbaarheid, de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de financiële administratie door als onderbouwing van de betaling te fungeren?

Hieronder volgt de analyse voor elk rechtsdomein en de samenvatting van consequenties voor het specifieke vraagstuk.

### 4.2 Privaatrecht

Het sluiten van een koopovereenkomst tussen overheid en leverancier is een privaatrechtelijke handeling waarvan de regels worden beschreven in Titel 1, Hoofdstuk 7 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. In een inkoopovereenkomst en de bijbehorende bijlagen wordt gespecificeerd onder welke voorwaarden een goed of dienst wordt geleverd en betaald. Zo kan de aanbestedende Rijksdienst aangeven dat een specifiek onderdeel van de Rijksoverheid gefactureerd dient te worden voor de geleverde diensten, producten dan wel inhuur en dat bepaalde kenmerken moeten worden meegegeven op de factuur voor een juiste verwerking in de financiële administratie, zoals een referentie naar een contractnummer of opdracht. Specifiek voor elektronisch factureren kan in de inkoopvoorwaarden worden gespecificeerd op welke manier de elektronische factuur dient te worden aangeleverd en in welke verschijningsvorm. Een factuur die voldoet aan wet- en regelgeving en de aanvullende eisen zoals gespecificeerd in een

16) Zie paragraaf 3.1.1, "Functie van een factuur".

inkoopovereenkomst dient van rechtswege geaccepteerd te worden door de afnemende Rijksdienst en is daarmee geschikt om als bron voor factuurverwerking in de financiële administratie van de Rijksdienst te dienen. Vanuit het Rijk is een aantal standaard voorwaarden gedefinieerd waarvan gebruik wordt gemaakt bij aanbestedingen en inkoopovereenkomsten. Daarnaast komt het voor dat Rijksonderdelen eigen algemene leveringsvoorwaarden hanteren voor door hen uit te voeren werkzaamheden.

#### 4.2.1 *Algemene Rijksvoorwaarden*

In de inkoopvoorwaarden die gelden bij een aanbestedingsdocument of inkoopovereenkomst worden eisen gesteld en afspraken gemaakt over hoe facturatie plaatsvindt tussen leverancier en afnemende Rijksdienst. Per 15 mei 2018 zijn Rijksbreed de volgende drie algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld voor overeenkomsten tussen de Staat der Nederlanden (alle Ministeries en daaronder ressorterende diensten) en derden.

1. Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018)
2. Algemene Rijksinkoopvoorwaarden 2018 (ARIV-2018)
3. Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten 2018 (ARBIT-2018)

In de drie genoemde algemene voorwaarden wordt gesteld dat de leverancier/wederpartij/opdrachtnemer de factuur elektronisch verzendt zodat deze met inachtneming van de door koper/opdrachtgever gegeven specificaties elektronisch kan worden ontvangen en verwerkt. In de praktijk betekent dat een Ministerie of de daaronder ressorterende diensten additioneel specificeren (in door hun verstrekte bijlagen) welke kanalen en berichtenstandaarden voor e-facturatie kunnen worden gebruikt, aan welk bedrijfs onderdeel van de Rijksdienst gefactureerd moet worden en andere eisen die aan de inhoud van de factuur worden gesteld voor een juiste ontvangst en verwerking van de e-factuur. De Rijksdiensten kunnen er voor kiezen hierbij gebruik te maken van het optionele Rijksbrede document "Voorwaarden Elektronisch Factureren". De algemene Rijksvoorwaarden zijn niet expliciet in wat als bron voor verwerking van factuurgegevens dient te worden gezien gegeven de verschillende mogelijke verschijningsvormen van een elektronische factuur.

#### 4.2.2 *Voorwaarden elektronisch factureren*

Rijksbreed is een document 'Voorwaarden elektronisch factureren' beschikbaar dat als optionele bijlage bij aanbestedingsdocumenten en/of inkoopovereenkomsten van de Rijksoverheid kan worden toegevoegd. Het beschrijft de voorwaarden voor het elektronisch verzenden van facturen aan de rijksdiensten in aanvulling op de bepalingen van de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden 2018 (ARIV-2018), de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018) en de Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten 2018 (ARBIT-2018). Het behandelt de specificaties waaraan de elektronische facturen moeten voldoen inclusief de technische standaarden en doet daarmee indirect een uitspraak over wat als bron voor verwerking van factuurgegevens wordt gezien. De hierin enige geaccepteerde factuurberichtstandaarden betreffen het UBL-OHNL factuurbericht (voor geleverde

producten, diensten en werken) en het HRXML-OHNL factuurbericht (voor aangeboden tijdelijk personeel). Dit dient nog aangevuld te worden met of vervangen te worden door NL-CIUS. Het advies is om de verwoording in paragraaf 4.1 "Vereiste technische standaarden voor elektronisch factureren" van bijlage "Voorwaarden elektronisch factureren" uit te breiden met

*"Deze versie van de standaard zal als bron voor verwerking van de factuurgegevens en de hierop gebaseerde betaling worden gehanteerd."*

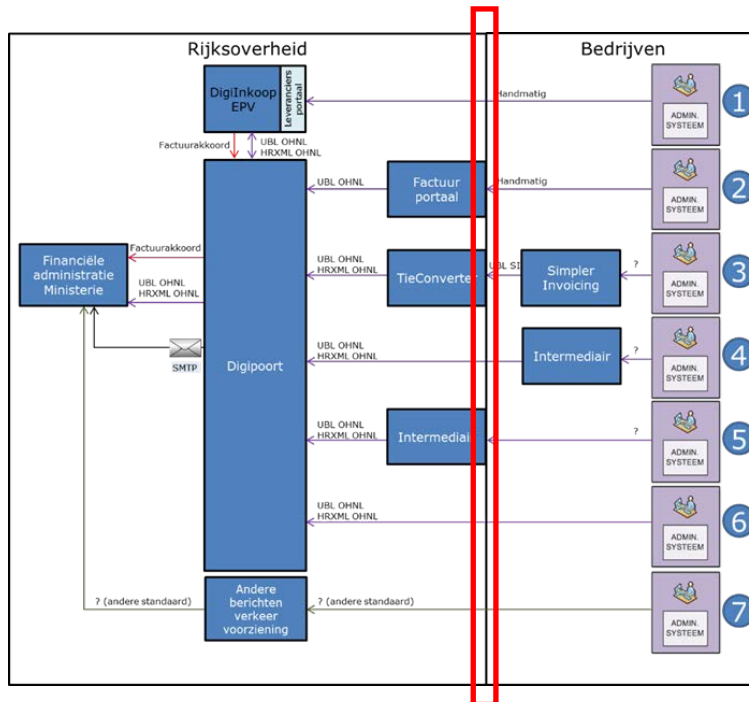
Zo wordt expliciet gemaakt wat als basis wordt gebruikt om in de financiële administratie van de overheid tot betaling te komen. Later zullen we zien dat het ook van belang is dat hierbij wordt vermeld waarom vertrouwd mag worden op deze standaarden, ook als er sprake is van één of meerdere conversies van andere factuurberichtstandaarden. Zie paragraaf 4.4.1.7 "Standaarden en voorschriften van informatiebeveiliging".

Interessant te vermelden is dat in dit document staat beschreven wat als de ingangsdatum van betaaltermijn wordt beschouwd. In paragraaf 5.5.4 "Voorwaarden elektronisch factureren" wordt dit nader toegelicht. In hoofdstuk 6 "Advies" volgt additioneel advies voor herziening van 'Voorwaarden elektronisch factureren' op basis van inzichten die verderop in deze analyse worden opgedaan.

#### 4.2.3 *De Staat als rechtspersoon*

Duidelijk is dat bij het proces van e-factureren niet alleen de leverancier en de afnemende Rijksdienst betrokken zijn, maar ook andere partijen. Zo is voor zes kanalen sprake van de intermediaire overheidsinstantie Logius als beheerorganisatie van de berichtenverkeervoorziening Digipoort. Afhankelijk van het kanaal kan dat nog worden aangevuld met een intermediaire marktpartij ingehuurd door de overheid (TieKinetix of een andere broker) of een intermediaire marktpartij ingehuurd door de leverancier. Logius kan daarnaast ook betrokken zijn als beheerorganisatie van de twee door de overheid beschikbaar gestelde portalen (DigiInkoop, Factuurportaal). Indien de inkopende Rijksdienst, de intermediaire overheidsinstantie Logius, de intermediaire marktpartij Tiekinetix en andere door de overheid ingehuurde brokers gezien kunnen worden als één entiteit (de Staat<sup>17</sup>) waarmee de leverancier handelt, zou mogelijk juridisch beargumenteerd kunnen worden dat de authentieke factuur het transactiedocument betreft in de verschijningsvorm zoals deze voor het eerst binnen het domein van de Staat komt.

17) Zie Burgerlijk Wetboek Boek 2, artikel 1: "De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid."



Deze stelling is te grof en lijkt in de praktijk niet goed houdbaar gezien dit een niet uitvoerbaar antwoord oplevert op de eerder geformuleerde privaatrechtelijke vraag ten aanzien van wat als bron voor gegevensverwerking dient te worden gebruikt. Indien uitsluitend het transactiedocument in de verschijningsvorm zoals deze voor het eerst binnen het domein van de Staat komt mag worden gebruikt als bron voor gegevensverwerking kan de overheid in de meeste gevallen niet langer de overheidsstandaarden UBL OHNL en SETU (HR-XML) OHNL hanteren<sup>18</sup>. Dit zou een onmiddellijke onoverkomelijke hindernis opleveren voor vijf van de zeven kanalen (met uitzondering van kanaal #6 en #7).

Daarnaast is de stelling zelf een juridische kwestie die alleen in een casuïstiek voor een rechter met juridische zekerheid kan worden geduid en opgelost. Tot op heden bestaat er onvoldoende jurisprudentie waaruit kan worden geput<sup>19,20</sup>. Gezien het feit dat een factuur van rechtswege geaccepteerd dient te worden door de afnemende Rijksdienst indien deze voldoet aan wet- en regelgeving en de aanvullende eisen zoals gespecificeerd in een inkoopovereenkomst verdient het de aanbeveling om in de voorwaarden op te nemen wat wordt verstaan onder ontvangstmoment en ontvangstlocatie en welke elektronische verschijningsvorm als authentieke factuur wordt gezien. Hiermee zou mogelijk dergelijke casuïstiek voorkomen kunnen worden.

18) Deze redenering staat los van het feit dat NL-CIUS UBL 2.1 inmiddels de vigerende factuurstandaard is;  
 19) Leveranciers zijn doorgaans niet snel geneigd klanten voor de rechter te dagen als het gaat om conflicten rondom facturatie. Dat ligt anders voor conflicten op het gebied van (betwiste) geleverde prestatie.  
 20) Er bestaat jurisprudentie over een onjuist verrichte betaling door een indiener van een beroepschrift in het kader van een bestuursrechtelijke kwestie aan de rechtbank 's Hertogenbosch in plaats van rechtbank Maastricht. Het gaat daarbij naar het oordeel van de rechtbank te ver om beide rechtbanken te rekenen tot de Staat der Nederlanden en om die reden de betaling aan de rechtbank 's Hertogenbosch te beschouwen als een betaling aan de rechtbank Maastricht. Zaaknummer AWB 04/253 GEMWT, uitspraak 21 juli 2004. Dit heeft geen betrekking op elektronisch factureren maar puur op het zien van twee overheidsinstanties als 'de Staat'.

#### 4.2.4 *Consequenties vanuit het privaatrecht*

Vanuit de privaatrechtelijke invalshoek komt het belang naar voren van het juist specificeren van de inkoopvoorwaarden zodat het aangeleverde elektronisch factuurbericht in de gewenste berichtenstandaard daadwerkelijk als bron voor factuurverwerking en de daaropvolgende betaling dienst kan doen specifiek voor die aanbestedende Rijksdienst en andere diensten die gebruik maken van de inkoopovereenkomst. In de praktijk worden de inkoopvoorwaarden voor elektronisch factureren niet altijd volledig of correct gespecificeerd door de aanbestedende dienst, waardoor deze of te stringent zijn of teveel ruimte voor interpretatie overlaten<sup>21</sup>. Advies is dan ook zoveel mogelijk gebruik te maken van de Rijksbreed beschikbare optionele bijlage "Voorwaarden elektronisch factureren" zodat duidelijk is wat de geaccepteerde verschijningsvormen zijn van een elektronische factuur. Aanbevelingswaardig is wel om de verwoording in paragraaf 4.1 van de bijlage "Voorwaarden elektronisch factureren" uit te breiden zodat onomwonden blijkt wat als bron voor verwerking van factuurgegevens dienst doet. Wat als exacte ontvangstmoment en dus ingangsdatum betaaltermijn kan worden beschouwd blijkt ook te zijn beschreven in de bijlage "Voorwaarden elektronisch factureren". In paragraaf 5.5.4 "Voorwaarden elektronisch factureren" wordt hierop dieper ingegaan.

#### 4.3 **Fiscaal recht**

De belangrijkste wetten binnen de Nederlandse fiscale wetgeving met betrekking tot het vraagstuk van authenticiteit zijn de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Algemene Wet op de Rijksbelastingen. In de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt factuuruitreiking verplicht gesteld en worden minimaal aanwezige factuurkenmerken gedefinieerd. Voorbeelden van dergelijke vereiste factuurgegevens zijn leveranciersnaam, adres, factuurnummer, factuurdatum, referentie naar verrichte diensten of geleverde producten, belastingbedrag, toegepast Btw-tarief, et cetera. In beide wetten wordt de eis gesteld dat authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud van een elektronische factuur en de leesbaarheid van de factuur gewaarborgd is en gelden richtlijnen voor het bewaren van elektronische facturen. In dat kader stelt de Belastingdienst dat van groot belang is dat de oorspronkelijkheid (authenticiteit van de herkomst) en de inhoud van de gegevens (integriteit van de inhoud) juist zijn<sup>22</sup>. Voor een factuur is het van belang te weten dat het document daadwerkelijk van de leverancier afkomstig is. Het is ook van belang dat de factuur niet te veranderen is. Dit moet bij een controle kunnen worden vastgesteld. De factuur moet daarom bewaard worden zoals deze is ontvangen, inclusief de digitale handtekening. Fiscale wet- en regelgeving doet verder geen nadere uitspraak over welke van de verschijningsvormen van een elektronische factuur als de authentieke mag worden beschouwd, zolang wordt voldaan aan de hierboven gestelde eisen rondom authenticiteit van herkomst, integriteit van gegevens, de leesbaarheid van de factuur en de opslag hiervan. De Belastingdienst zelf baseert zich bij controle op wat tussen leverancier en afnemer is afgesproken over welke verschijningsvorm de authentieke factuur betreft<sup>23</sup>. De Rijksdienst dient de elektronische factuur ongewijzigd op te slaan en zorgvuldig te

21) Hiervan zijn geen harde feiten beschikbaar maar is gebaseerd op individuele waarnemingen in departementale dan wel Rijksbrede werkoverleggen ten aanzien van elektronisch factureren.

22) "Uw geautomatiseerde administratie en de fiscale bewaarplicht" - document van de Belastingdienst

23) "Wanneer moet worden bepaald welke factuur het origineel is, zal de Belastingdienst aansluiten bij wat partijen onderling hebben afgesproken." – citaat uit document van de Belastingdienst "Omgaan met elektronische documenten", in paragraaf 5.1.1.2 "Hoe om te gaan met kopiefacturen".

bewaren voor een periode van zeven jaar (tot tien jaar voor bepaalde uitzonderingen).

#### 4.3.1 *Consequenties vanuit het fiscaal recht*

Om te voldoen aan de fiscale bewaarplicht dient de Rijksdienst de factuur te bewaren zoals deze is ontvangen voor een periode van zeven jaar (tot tien jaar voor bepaalde uitzonderingen). Bij het elektronisch factureren ontvangt de Rijksdienst de factuur ingebed in een SOAP-bericht<sup>24</sup>. Een SOAP-bericht bevat een elektronische envelop met inhoud. De envelop geeft aan wie de afzender is en wie de geadresseerde betreft en wordt door de berichtenverkeervoorziening gebruikt om het factuurbericht juist te routeren. Daarmee is het een informatie-object dat kan bijdragen aan het vaststellen van de authenticiteit van herkomst en integriteit van de inhoud. Naast de verplichting de factuurbescheiden te bewaren zoals deze zijn ontvangen kent de wet de verplichting deze voor de mens leesbaar te kunnen presenteren binnen redelijke tijd (ten behoeve van controle). Dat betekent dat de Rijksdienst in staat moet zijn om het SOAP-bericht na bewaring om te zetten in een leesbare versie van de factuur en de bijbehorende bijlagen (bijvoorbeeld met een softwarematige viewer).

Fiscale wet- en regelgeving is niet zo specifiek dat de authentieke factuurverschijningsvorm per beschikbaar kanaal voor elektronische facturatie wordt aangewezen. Zoals ook in paragraaf 4.2.4 "Consequenties vanuit het privaatrecht" gesteld dienen de inkoopvoorwaarden hierin helderheid te verschaffen door tussen leverancier en afnemende Rijksdienst af te spreken welke verschijningsvorm van de factuur de authentieke factuur betreft en dus als bron voor factuurverwerking en de daaropvolgende betaling dient te fungeren. Deze conclusie sluit aan bij hoe de Belastingdienst omgaat met ditzelfde vraagstuk.

## 4.4 **Bestuursrecht**

### 4.4.1 *Nationaal*

#### 4.4.1.1 Comptabiliteitswet 2016

Artikel 3.3 (financieel beheer) van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat de Ministers en de colleges verantwoordelijk zijn voor de doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Daarnaast eist artikel 3.5 (financiële administratie) binnen dezelfde wet dat de financiële administraties betrouwbaar en controleerbaar worden ingericht en gevoerd. Voor de doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer is het daarom van belang de juiste bescheiden te verwerken, vast te leggen en te archiveren. Ook hier dienen daarom authenticiteit van herkomst, integriteit van de inhoud en leesbaarheid van de factuur geborgd te zijn en zijn de consequenties vanuit het fiscaalrechtelijke ook hier van toepassing.

#### 4.4.1.2 Regeling Financieel beheer van het Rijk

Vanuit de Regeling Financieel beheer van het Rijk worden geen expliciete eisen gesteld rondom authenticiteit van de elektronische factuur. Wel stelt de regeling onder andere dat een betaling door de Rijksoverheid aan een derde alleen mag

<sup>24</sup>) Zie paragraaf 3.1.5.2 waarin al is beschreven dat voor de implementatie van NL-CIUS nog moet worden nagegaan in hoeverre sprake is van een factuurenvelop.

worden uitgevoerd nadat noodzaak van de betaling is vastgesteld. Indirect geldt daarom het belang van authenticiteit van herkomst, integriteit van de inhoud en leesbaarheid van de factuur om zo noodzaak van betaling zuiver te kunnen vaststellen en de gedane vaststelling later te kunnen controleren.

Een van de concrete maatregelen die invulling geeft aan deze regeling is terug te vinden in de financiële administraties als de zogenaamde three-way matching, waarbij bestelling, prestatiemelding en factuur met elkaar gekoppeld worden en uitsluitend betaling volgt indien deze drie elementen met elkaar overeenkomen. Dit kan voorkomen dat een onjuiste betaling plaatsvindt als gevolg van de verwerking van een inhoudelijk onjuiste elektronische verschijningsvorm van een factuur, tenzij de afwijkingen zich binnen de tolerantiegrenzen van afwikkeling bevinden. In de meest gunstige situatie kan three-way matching slechts in beperkte zin iets zeggen over de authenticiteit van een aangeleverde elektronische factuur.

#### 4.4.1.3 De Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 2, afdeling 2:3

Dit betreft een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer).

In artikel 2:15 binnen afdeling 2:3 komt het volgende aan de orde:

*“Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.”*

*“Het bestuursorgaan kan aan de toegang tot de elektronische weg bepaalde nadere eisen stellen met het oog op een uniforme behandeling en een veilig dataverkeer. Zo kan het bestuursorgaan vereisen dat langs elektronische weg aan hem verzonden berichten naar een bepaald elektronisch postadres worden verzonden. Te denken valt ook aan het stellen van meer technische vereisten zoals het gebruik van bepaalde software of het gebruik van bepaalde intelligente formulieren.”*

*“Ten aanzien van de nadere eisen laat dit wetsvoorstel het bestuursorgaan een ruime discretionaire bevoegdheid.”*

Het is dus aan het bestuursorgaan om aan te geven aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen. Het bestuursorgaan zou bij publicatie van de voorwaarden kunnen aangeven welk leidend formaat als de authentieke factuur kan worden gezien.

Wel geldt:

*“Het bestuur dient ervoor te waken dat, indien de elektronische weg is opengesteld, geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor elektronisch dataverkeer worden opgeworpen.”*

Het lijkt geen ongerechtvaardigde belemmering om als overheid in de voorwaarden een bepaalde elektronische verschijningsvorm te bestempelen als de authentieke factuur mits de overheid aantoonbaar de juiste beheersmaatregelen heeft genomen om omzetting van de ene vorm naar de andere succesvol uit te voeren. Dit wordt behandeld in paragraaf 3.4.1.7 “Standaarden en voorschriften van informatiebeveiliging”.



Afdeling 2.3 is met name van toepassing op het naar voren brengen van zienswijzen, de aanvraag tot het geven van een beschikking, het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht, en aan de zijde van het bestuur met name op de terinzagelegging en de kennisgeving al dan niet gericht tot een of meer belanghebbenden. De wet heeft zowel betrekking op de primaire besluitvorming, als op de bezwaarschriftenprocedure en het administratief beroep en bevat geen regeling inzake aansprakelijkheid. Mogelijk is daarmee afdeling 2:3 niet relevant voor het vraagstuk. Indien wel te beschouwen als relevant, dan sluit de mogelijkheid over het stellen van voorwaarden door het bestuursorgaan ten aanzien van het gebruik van de elektronische weg aan bij de conclusie in paragraaf 4.2 over Privaatrecht.

#### 4.4.1.4 Aanbestedingswet 2012

Met de doorwerking van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (PbEU 2014, L 133) in de per 18 april in werking tredende aangepaste Aanbestedingswet 2012 zijn alle aanbestedende diensten verplicht elektronische facturatie via de NL-CIUS factuurberichtstandaarden te kunnen ontvangen en verwerken. De interpretatie hiervan is als volgt; een leverancier kan rechte deze wet eisen dat de door haar verstuurd facturen welke zijn gebaseerd op een NL-CIUS factuurberichtstandaard worden ontvangen en verwerkt door de overheid. Dat sluit overigens niet uit dat een leverancier in een andere factuurberichtstandaard haar facturen aanlevert (bijvoorbeeld UBL OHNL) indien dit zo is overeengekomen in de privaatrechtelijke overeenkomst met de overheid. Tevens sluit dit niet uit dat de Rijksoverheid voor de verwerking van een elektronische factuur gebruik maakt van de UBL OHNL standaard, bijvoorbeeld na interne conversie van een aangeleverde elektronische factuur conform NL-CIUS factuurberichtstandaard naar een voor de Rijksdienst verwerkbaar UBL OHNL formaat.

Afdeling 4.2.1. Nadere regels ter uitvoering van de richtlijnen	
Artikel 4.12	
1	Ter uitvoering van de richtlijnen <a href="#">2014/23/EU</a> , <a href="#">2014/24/EU</a> , <a href="#">2014/25/EU</a> en <a href="#">2014/55/EU</a> worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent: <ol style="list-style-type: none"> <li>het gebruik van de elektronische weg: voorwaarden die de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf voor het gebruik daarvan kan stellen;</li> <li>communicatie tussen aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf en ondernemer: de middelen, de wijze waarop gegevens aangeboden en opgeslagen worden, elektronisch indienen van inschrijvingen, elektronisch indienen van certificaten, de wijze waarop verzoeken tot deelneming kunnen worden gedaan, de erkenning van elektronische handtekeningen en het ontvangen en verwerken van elektronische facturen.</li> </ol>
2	Ter uitvoering van richtlijn 2014/24/EU kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de instelling, afgifte en bewijskracht van certificaten dan wel de instelling van, opname in en bewijskracht van de opname op een erkenningslijst.

Op het moment van schrijven is één kanaal in staat elektronische facturen via de NL-CIUS standaard NL-CIUS UBL 2.1 te ontvangen, het Simpler Invoicing kanaal (kanaalnummer 3 in het figuur 3 van paragraaf 3.1.3). Deze zet het NL-CIUS UBL 2.1 formaat om naar UBL OHNL dat via de Digipoort wordt afgeleverd bij een afnemende Rijksdienst. Daarna kan de Rijksdienst het UBL OHNL-bestand vertalen naar een factuur in haar eigen financiële administratie.

#### 4.4.1.5 Verplicht gebruik Digipoort

Met het besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 5 november 2010, nr. WJZ/10145713, houdende aansluiting van alle ministeries op een centraal aanleverpunt voor elektronische facturen (Besluit Digipoort voor e-Facturen) zijn de Ministeries verplicht een aansluiting op de centrale berichtenverkeervoorziening Digipoort te realiseren ten einde elektronische facturen te kunnen ontvangen. Hierbij geldt het volgende:

*“...De specificaties voor het uitwisselingsformaat zullen te vinden zijn op de website van Digipoort ([www.logius.nl/digipoort](http://www.logius.nl/digipoort)). De specificaties zijn gebaseerd op de adviezen, besluiten en lijsten van open standaarden van het Forum Standaardisatie.*

*De definitie van een open standaard is zoals die door het Forum Standaardisatie gehanteerd wordt: <http://www.open-standaarden.nl>.*

*Dit besluit is een interne instructie voor de ministeries. De elektronische factuur zal worden afgehandeld conform de met de leveranciers overeengekomen financiële bepalingen uit de ARVODI-2008, de ARIV-2008, de ARBIT en de bijbehorende modelovereenkomsten. “*

*“...De elektronische factuur is overigens de originele factuur en valt onder de definitie van ‘archiefbescheiden’ in de Archiefwet 1995.”*

Meest interessante hieraan betreft de vermelding dat dit een interne instructie voor de ministeries is en dat afhandeling van de elektronische factuur conform de overeengekomen afspraken tussen leverancier en ministerie wordt gedaan. Dit sluit aan bij de eerder besproken consequenties van het privaatrecht en het fiscaalrecht.

#### 4.4.1.6 Verplichte open standaarden

Met de toekomstige inwerkingstelling van de Bestuursrechtelijke wetgeving in wording “Digitale Overheid” zal het toepassen van open standaarden bij de overheid wettelijk verplicht worden<sup>25</sup>, waaronder de verplicht toe te passen factuurberichtstandaarden. Dit zal in aanvulling op wat is afgesproken in de inkoopovereenkomst aanvullende duidelijkheid geven over authenticiteit van de elektronische factuur. Zo kan het zijn dat het semantische model e-facturatie NL-CIUS met de inwerkingstelling van deze wet juridisch geëist kan worden van de overheid. Dat zou betekenen dat uitsluitend op deze standaard opgestelde elektronische factuurberichten verwerkt kunnen worden. Verschijningsvormen van dezelfde factuur in een andere standaard zouden dan niet voldoen en kunnen derhalve in dat geval niet als bron voor gegevensverwerking dienst doen.

<sup>25</sup>) De verwachting is dat de wet gefaseerd in werking treedt medio 2019.

**Zoeken**

**Zoek in Wetgevingskalender**

[Uitgebreid zoeken](#)

[Terug naar overzicht](#)

**> Acties**

Afdrukken

XML-versie opslaan

**> Delen regeling**

Twitter [↗](#)

Facebook [↗](#)

LinkedIn [↗](#)

Google+ [↗](#)

Tumblr [↗](#)

## Wet digitale overheid

De wet verankert taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden mbt de voorzieningen voor de generieke digitale infrastructuur (gdi), verplichtingen voor bestuursorganen en aanspraken van burgers en bedrijven. Gewerkt wordt in tranches, de eerste tranche regelt onder meer de toegang tot digitale dienstverlening van de overheid middels elektronische identificatie/authenticatie, informatieveiligheid en standaarden.

**Gegevens**

Eerste ondertekenaar	Staatssecretaris BZK
Soort regeling	Wet
Inwerkingtreding per KB	Nee
Kamerstuknummer	<a href="#">34972</a>
KetenID	WGK005654

**Voortgang**

Voorbereiding
Raad van State
Tweede Kamer
Eerste Kamer
Bekendmaking

**Mijlpalen en documenten**

Fase	Datum	Mijlpaal	Documenten
Voorbereiding	22-12-2016	Internetconsultatie (start)	
	31-03-2017	Internetconsultatie (eind)	
	15-12-2017	Ministerraad akkoord	
Raad van State	21-12-2017	Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State	
	03-05-2018	Advies Raad van State uitgebracht	
Tweede Kamer	19-06-2018	Wetsvoorstel ingediend bij Tweede Kamer	
	23-10-2018	Verslag	
	19-12-2018	Nota n.a.v. verslag	
	19-12-2018	Nota van wijziging	
	06-02-2019	Nader verslag	

Van belang blijft dat heldere inkoopvoorwaarden worden gespecificeerd bij een aanbestedingsdocument en inkoopovereenkomst (zie paragraaf 4.2 Privaatrecht) en dat dit in overeenstemming is met wat in de wet Digitale Overheid wordt geëist. Per 18 april 2019 kan een leverancier vanuit de verplichting in de Aanbestedingswet overigens al eisen dat de door haar aangeleverde elektronische facturen in een NL-CIUS factuurberichtstandaard worden ontvangen en verwerkt door de overheid<sup>26</sup>.

#### 4.4.1.7 Aan gebruik van kanalen verbonden verplichtingen

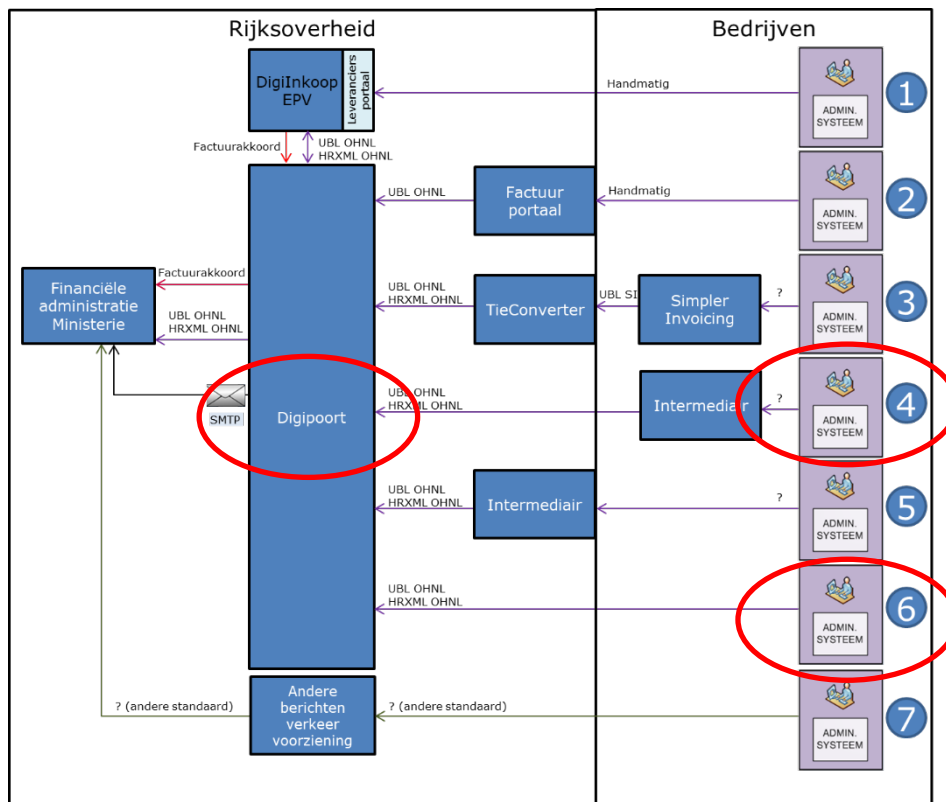
Daarnaast kunnen eventueel aan het gebruik van een specifiek kanaal voor elektronisch factureren bepaalde verplichtingen zijn verbonden jegens zowel leverancier als afnemer waarin wordt gesteld welke berichtenstandaard verplicht dient te worden toegepast om factuurgegevens te delen tussen leverancier en afnemer en dus als bron voor factuurverwerking gelden voor de afnemer. Specifiek voor de directe koppeling en de intermediaire koppeling met de Digipoort gelden dergelijke aansluitverplichtingen<sup>27</sup>. De leverancier dan wel de in haar naam opererende intermediair stelt zich verplicht het elektronisch factuurbericht in de UBL-OHNL dan wel HRXML-OHNL factuurberichtstandaard aan te leveren. Vrijwel alle beschikbare kanalen (zes van de zeven) voor elektronisch factureren maken gebruik van de Digipoort als berichtenverkeervoorziening. Voor de Rijksoverheid geldt dan ook dat zij voor een groot deel<sup>28</sup> elektronische facturen in UBL OHNL en SETU (HRXML) OHNL formaat krijgen aangereikt door haar leveranciers, eventueel via een intermediaire partij of portaal.

26) Zie paragraaf 4.4.1.4.

27) Zie bijvoorbeeld "Voorwaarden e-factureren via Digipoort" als addendum bij "Gebruiksvoorwaarden en Voorwaarden Digipoort voor de koppelvlakken WUS, ebMS, SOAP" op de site van Logius

28) Zie paragraaf 4.5 "Uitzonderingen";

Opvallend is overigens dat de UBL-OHNL en SETU (HR-XML) OHNL factuurberichtstandaard feitelijk al niet meer de vigerende standaard zijn en door NL-CIUS zijn vervangen<sup>29</sup>. De technische infrastructuur van de overheid voor elektronische facturatie alsmede de hierbij behorende aansluitingsverplichtingen geven hier echter op het moment van schrijven nog geen blijk van en gaan nog uit van de OHNL-standaarden. Hier ligt vooralsnog een groot gat tussen voorgeschreven wettelijke standaard enerzijds en de door de overheid aangeboden infrastructuur voor elektronisch factureren anderzijds. Bij de wenselijkheid hiervan mogen vraagtekens worden geplaatst.



Vanuit de optiek van kanaalverplichtingen is het UBL OHNL en het HR-XML OHNL factuurbericht het authentieke document dat als bron voor factuurverwerking dienst doet. Een andere conclusie zou overigens vreemd zijn: dat zou betekenen dat de aangeleverde factuurberichten in overheidstandaard (OHNL) genegeerd zouden moeten worden en dat een andere bron voor gegevensverwerking gehanteerd moet worden, iets dat de gehele doelmatigheidsverbetering van elektronische factureren grotendeels teniet zou doen.

#### 4.4.1.8 Standaarden en voorschriften van informatiebeveiliging<sup>30</sup>

Logius is met haar dienstverlening op het gebied van Digiport en DigiInkoop compliant aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Jaarlijks dient dit te worden aangetoond middels een In Control Verklaring (ICV). De ICV voor

<sup>29</sup> De 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst van de Nederlandse overheid met betrekking tot verplicht gebruik van open standaarden. Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst/verplicht>;

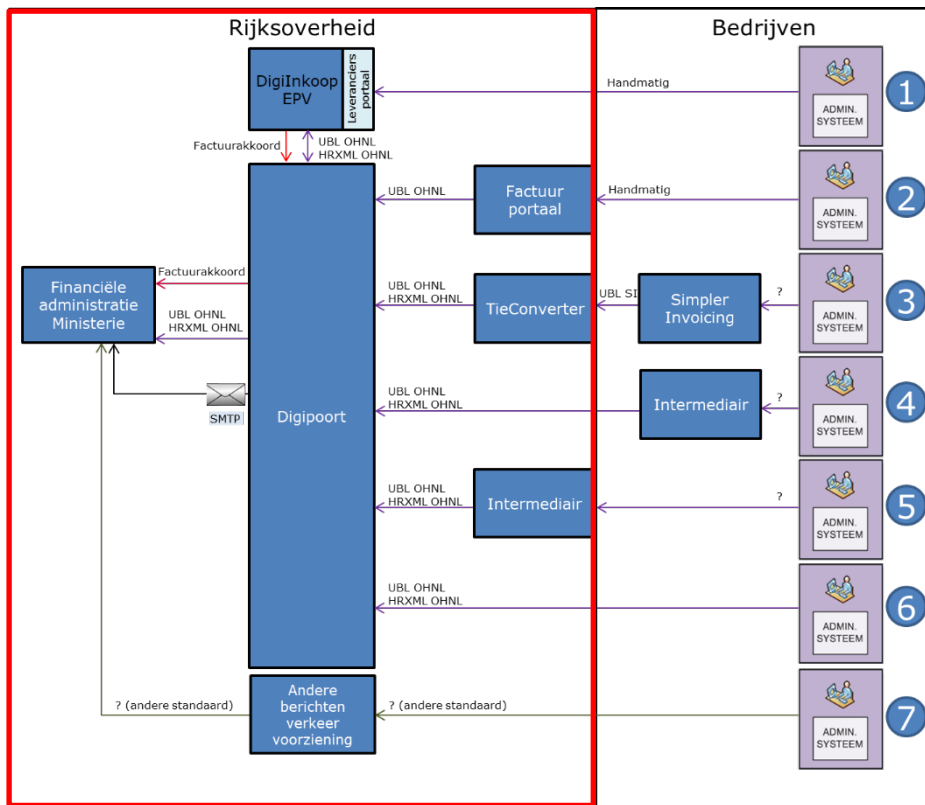
<sup>30</sup> Informatie hiervoor is mondeling verkregen via Erwin Wulterkens (BZK/DGOO), regisseur e-facturatie op 20 december 2018

Digipoort en DigiInkoop over 2018 wordt begin 2019 verwacht. Daarnaast beschikt Logius over de Third Party Memorandum (TPM) waarin een verklaring wordt afgegeven over de kwaliteit van de ICT-dienstverlening en -beheersing van Ordina ten aanzien van DigiInkoop. Op basis van dit alles mogen de departementen vertrouwen op een deugdelijk functioneren van zowel Digipoort als DigiInkoop en dus ook op een correcte aanlevering en verwerking van elektronische facturen door deze twee applicaties. Dat betekent dat de departementen ook mogen vertrouwen op een correcte conversie en weergave van de elektronische facturen zoals door Digipoort en DigiInkoop wordt voorzien. In het contract tussen TieKinetix en BZK ten aanzien van de TieConverter-functionaliteit worden tevens BIR-eisen toegepast. Indien een departement voornemens is een broker in te zetten om diensten rondom e-facturatie te verzorgen (bijvoorbeeld als access point en conversiedienst) is het verstandig de eisen over deugdelijkheid van de dienstverlening zoveel mogelijk te formaliseren met verwijzing naar de BIR, eventuele ISO-normen en eisen vanuit het Europese PEPPOL-netwerk.

Advies vanuit deze studie is om ook te kijken naar ketenverantwoordelijkheid door bijvoorbeeld contractueel afspraken te maken en na te leven over ISAE3000- of 3402-verklaringen om te borgen dat de processen bij de externe partij op adequate wijze verlopen.

#### 4.4.1.9 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan mogelijk juridisch worden beargumenteerd dat de Rijksoverheid (deels) verantwoordelijk is voor een deugdelijk functionerende ICT-infrastructuur onderliggend aan elektronisch factureren met de Rijksoverheid (artikel 3:2 Algemene Wet op Bestuursrecht). Zo is het stelsel bestaande uit BZK/DGOO als opdrachtgever en Logius als beheerorganisatie verantwoordelijk voor een deugdelijk functionerende berichtenverkeervoorziening Digipoort, e-purchasingvoorziening DigiInkoop en Factuurportaal.



In het geval meerdere verschijningsvormen van één elektronische factuur bestaan waarvan de inhoud onderling conflicteert door een mapping-issuue of bug in de berichtenverkeervoorziening Digipoot, DigiInkoop of factuurportaal (zie paragraaf 3.3.2 "Conflicterende verschijningsvormen voor één elektronische factuur") zou juridisch beargumenteerd kunnen worden dat het aan de Rijksoverheid is om het onderhavige geval zo spoedig mogelijk naar tevredenheid van zowel leverancier als Rijksdienst op te lossen door oorzaak te duiden, helderheid te verschaffen voor beide partijen en te zorgen dat zo spoedig mogelijk de leverancier in staat wordt gesteld de juiste versie van de factuur alsnog aan te leveren bij de Rijksdienst. Opdrachtgever DGGO van BZK heeft dan hierin een kaderstellende, sturende en beheersende rol, Logius een uitvoerende. In hoeverre dit anders weegt dan de rechten en plichten vanuit het privaatrecht zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, is niet duidelijk en kan alleen in casuïstiek voor de rechter worden beoordeeld. Tot op heden bestaat er voor zover bekend geen jurisprudentie waaruit kan worden geput.

Voor de door de Rijksoverheid (BZK) ingehuurdde intermediaire TieKinetix welke de conversie doet van elektronische facturen vanuit het Simpler Invoicing netwerk naar de voor de Rijksdiensten leesbare en verwerkbare factuurberichtstandaard UBL OHNL en SETU (HR XML) OHNL geldt hetzelfde; deze valt onder de bestuurlijk governance van BZK en daarmee gelden ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Idem voor andere brokers die als intermediair door de overheid zijn aanbesteed om de conversie van facturen naar voor de overheid leesbare en verwerkbare factuurberichtstandaard uit te voeren.



*nodig het bewijs kan leveren van het EDI-bericht zoals het verzonden en ontvangen is, voordat omzetting van het bericht in enigerlei vorm plaatsvond."*

*"...Bij voorkeur zouden de gegevens ook bewaard moeten worden in het formaat waarin ze in het informatiesysteem van de ontvanger of waaruit ze in het informatiesysteem van de verzender omgezet zijn. Het is aan de partijen hierover te beslissen."*

#### 4.4.3 *Consequenties vanuit het Bestuursrecht*

Belangrijke conclusie is dat een departement nadere voorwaarden mag stellen aan het gebruik van de elektronische weg voor berichtenverkeer. Het bestuursorgaan zou bij publicatie van de voorwaarden kunnen aangeven welk leidend formaat als de authentieke factuur kan worden gezien. Dit sluit aan bij het privaatrecht. Daarnaast mag een departement vertrouwen op een correcte conversie en weergave van de elektronische facturen zoals door de functionaliteit van Digipoort, DigiInkoop en TieConverter wordt voorzien, gegeven de aantoonbare beheersmaatregelen en formele verklaringen hierover. Het loont om dit ook zo in de inkoopvoorwaarden te vermelden voor extra transparantie en volgbaarheid. Het is van belang dat de eisen zoals gespecificeerd in de inkoopvoorwaarden behorend bij het aanbestedingsdocument en de inkoopovereenkomst (privaatrecht) aansluiten bij wat vanuit het bestuursrecht en fiscaalrecht wordt gesteld. De aan aansluiting en gebruik verbonden verplichtingen per kanaal kunnen daarnaast extra duidelijkheid bieden rondom de authentieke verschijningsvorm van de elektronische factuur. Vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan juridisch mogelijk worden beargumenteerd dat de Rijksoverheid (deels) verantwoordelijk is voor een deugdelijk functionerende ICT-infrastructuur onderliggend aan elektronisch factureren met de Rijksoverheid. Hiervoor is geen jurisprudentie beschikbaar. Advies is om onduidelijkheid en casuïstiek te voorkomen door de inkoopvoorwaarden helder te specificeren zoals is aangegeven in paragraaf 4.2 "Privaatrecht". Daarnaast zou de Rijksoverheid proactief beheersmaatregelen kunnen nemen om leveranciers tegemoet te komen. In hoofdstuk 6 "Advies" wordt een aantal suggesties gedaan.

#### 4.4.4 *Bestuursrecht versus privaatrecht*

In paragraaf 4.2 hebben we gelezen dat een inkoopovereenkomst privaatrecht betreft, ook als een van de partijen een overheidsinstantie betreft. Een rechter zal bij een conflict in eerste instantie kijken naar wat in de inkoopovereenkomst is afgesproken. Hoe bepaalde bestuursrechtelijke bepalingen dit mogelijk kunnen beïnvloeden is niet van te voren te zeggen. Dat geeft meteen een vorm van onzekerheid mee aan het advies van dit rapport.

### 4.5 **Uitzonderingen**

#### 4.5.1 *Elektronisch factureren met deelnemer A van het Leveranciersportaal in DigiInkoop*

DigiInkoop is de digitale voorziening voor de Rijksdienst en haar leveranciers om het inkoopproces efficiënter, doelmatiger, rechtmatiger en makkelijker te maken. Van 2012 t/m 2016 is DigiInkoop gefaseerd ingevoerd bij de ministeries en agentschappen. DigiInkoop bestaat uit een berichtenverkeervoorziening (BVV via Digipoort) en een e-purchasingvoorziening (EPV), waaronder het Leveranciersportaal. Een leverancier kan inloggen op het Leveranciersportaal van de Rijksoverheid en de inkooporders van het Rijk ontvangen en, na geleverde prestatie,





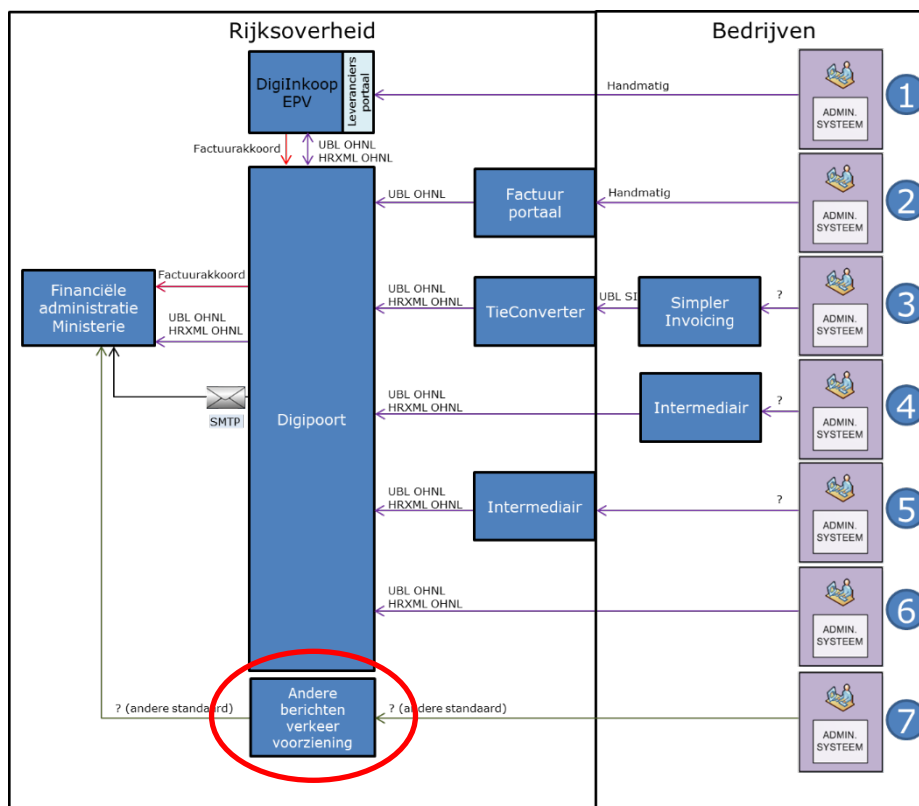
Deelnemer A<sup>33</sup>. Het EPV zelf bevat dus de authentieke factuur, met borging van authenticiteit van oorsprong (inlogprocedure voor de leverancier), integriteit van inhoud (compliant aan wetgeving/richtlijnen als BIR, AVG, etc.) en leesbaarheid van de factuur (via viewer/schermen). Het 'factuur akkoord'-bericht dat het EPV na verwerking van de factuur in het EPV verstuurt naar de financiële administratie van de Rijksdienst Deelnemer A mag dan ook niet beschouwd worden als de authentieke factuur.

Deze uitzondering geldt niet voor Rijksdiensten die deelnemer B zijn van DigiInkoop. Een deelnemer B voert haar inkoop- en crediteurenadministratie in haar eigen systeem en niet in DigiInkoop. DigiInkoop wordt ingezet als een portaal, waarbij de inkooporder vanuit het inkoopstelsel van de Rijksdienst via elektronische wijze in DigiInkoop belandt. De leverancier logt in op het Leveranciersportaal gedeelte van DigiInkoop en selecteert de beschikbare facturabele orders en klikt op 'versturen'. In het scherm verschijnt een bevestiging dat de factuurgegevens verstuurd zijn. Vervolgens verstuurt DigiInkoop de factuur als elektronisch bericht 'FACTUUR-UBL' (UBL OHNL) naar de crediteurenadministratie in het systeem van de Rijksdienst, alwaar de verwerking ervan met koppeling naar de inkooporder wordt gedaan, resulterend in een betaling.

#### 4.5.2 *Legacy-systemen*

Op het moment zijn er nog verouderde systemen in gebruik (zogenaamde legacy-systemen) waarbij leverancier en Rijksdienst in een afwijkende berichtenstandaard (geen NL-CIUS UBL 2.1, UBL OHNL of SETU (HRXML) OHNL) en eigen berichtenverkeervoorziening elektronisch factureren. Dit zal op termijn worden vervangen naar inzicht van de betreffende Rijksdienst en/of naar dwingend karakter van vigerende wetgeving (zie de eerder genoemde wetgeving in wording "Digitale Overheid"). De authenticiteit van de elektronische factuur zal hier met name zijn bepaald door de afspraken die de Rijksdienst en de leverancier hebben gemaakt met elkaar (zie paragraaf 4.2 Privaatrecht).

33) Uitzondering hierop is de zogenaamde leverancierstype "B" die een elektronisch factuurbericht aanlevert aan het EPV via de Digipoort in plaats van handmatig invoeren. Facturen van leverancierstype "B" zijn zuivere elektronische facturen en volgen de gedachtenlijn zoals in dit document beschreven.



#### 4.5.3 SMTP-functionaliteit

Daarnaast bestaat het gebruik van het ontvangen van facturen via de SMTP-functionaliteit; hierbij verstuurt de leverancier wel degelijk de factuur via een elektronische factuurberichtstandaard maar wordt dat door de Digipoort automatisch omgezet naar een mail met leesbaar en scanbaar Pdf-bestand. Via een scanoplossing wordt de factuur vervolgens ingelezen in de financiële administratie van de Rijksdienst. Deze functionaliteit kan per zelfstandige Rijksdienst en factuurberichtsoort worden aangezet op de Digipoort en is voornamelijk bedoeld om niet rendabele automatiseringstrajecten voor elektronisch factureren te voorkomen. Voorbeelden betreffen kleine overheidsorganisaties die niet beschikken over resources voor de benodigde ICT-ontwikkeling, organisaties die binnen een jaar naar een ander inkoop- en financieel systeem migreren of organisaties die de investering voor inhuurfacturen in de complexere factuurberichtstandaard SETU (HR XML) niet nu willen doen in verband met de onlangs in werking getreden EU-standaard voor factuurberichtstandaarden (NL-CIUS) en de komst van het inhuurplatform DigiInhuur.



*van portaal (leveranciersportaal, factuurportaal) of ander factuurberichtstandaard (UBL SI) naar de twee genoemde overheidstandaarden en mag vertrouwen op juiste aanlevering door een intermediair of leverancier zelf bij een respectievelijk intermediaire of directe aanlevering van een elektronisch factuurbericht. Het loont om in de inkoopvoorwaarden dit ook zo te benoemen en te verwijzen naar de genomen beheersmaatregelen waarop het vertrouwen is gestut. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met bestaande uitzonderingen (elektronisch factureren aan een deelnemer A van DigilInkoop, Legacy-systemen en SMTP-functionaliteit) waarvoor andere uitgangspunten gelden (zie paragraaf 4.5 "Uitzonderingen"). Indien de gemaakte afspraken niet helder genoeg zijn gebleken dient per geval te worden bekeken wat vanuit privaatrecht als bron voor het overnemen van de factuurgegevens mag worden beschouwd.*

*Bij een conflictsituatie met de leverancier over inhoud van de factuur (zie paragraaf 3.3.2 over conflicterende verschijningsvormen voor één factuur) zal gekeken moeten worden naar hoe het factuurbericht binnen het domein van de Rijksoverheid is aangekomen, wat de verschillen zijn tussen de betrokken verschijningsvormen en dient uitgezocht te worden waarom verschil is ontstaan tussen deze verschijningsvormen. Om dergelijke conflictsituaties te voorkomen wordt in hoofdstuk 6 een aantal suggesties gedaan.*

*Opvallend is dat de technische infrastructuur van de overheid voor elektronische facturatie alsmede de hierbij behorende aansluitingsverplichtingen op het moment van schrijven nog refereren of gebruik maken van de gedateerde UBL-OHNL en SETU (HR-XML) OHNL factuurberichtstandaard in plaats van de vigerende NL-CIUS standaard. Hier ligt vooralsnog een groot gat tussen voorgeschreven wettelijke standaard enerzijds en de door de overheid aangeboden infrastructuur voor elektronisch factureren anderzijds. Bij de wenselijkheid hiervan mogen vraagtekens worden geplaatst.*

#### *Fiscaalrechtelijk*

2. Welke verschijningsvorm van de elektronische factuur binnen de verschillende kanalen voor elektronisch factureren mag dienst doen als bewijs voor het uitoefenen van het recht op aftrek van btw en dat conform de fiscale bewaarplicht moet worden bewaard?

*Om te voldoen aan de fiscale bewaarplicht dient de Rijksdienst de factuur te bewaren zoals deze is ontvangen, inclusief digitale handtekening. Bij het elektronisch factureren ontvangt de Rijksdienst de factuur ingebed in een SOAP-bericht. De Rijksdienst dient dit SOAP-bericht ongewijzigd op te slaan en zorgvuldig te bewaren voor een periode van zeven jaar (tot tien jaar voor bepaalde uitzonderingen). Tevens moet de Rijksdienst in staat zijn om het SOAP-bericht na bewaring binnen afzienbare tijd om te kunnen zetten in een leesbare versie van de factuur en de bijbehorende bijlagen (bijvoorbeeld met een softwarematige viewer), ten behoeve van controlestappen en audittrails.*

*Bestuursrechtelijk*

3. Welke verschijningsvorm van de elektronische factuur binnen de verschillende kanalen voor elektronisch factureren draagt bij aan de controleerbaarheid, de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de financiële administratie door als onderbouwing van de betaling te fungeren?

*Hier gelden dezelfde consequenties zoals beschreven bij het domein fiscaalrecht en privaatrecht.*

In de tabel nog eens per kanaal aangegeven wat als authentieke factuur moet worden beschouwd.

Kanaal nummer	Kanaal	Bron voor verwerking factuurgegevens	Gegevens onderhavig aan fiscale bewaarplicht	Bestuursrechtelijke focus
1	Leveranciersportaal/EPV - Deelnemer A en Leverancier A	Factuur in EPV	Factuur in EPV	Factuur in EPV
1	Leveranciersportaal – Deelnemer B en Leverancier A	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
2	Factuurportaal	UBL OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
3	Simpler Invoicing	UBL OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
4	Intermediair – marktpartij ingehuurd door leverancier	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
5	Intermediair – door overheid aanbestede broker	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
6	Directe koppeling	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
6	Leveranciersportaal/EPV – Deelnemer A en Leverancier B (= Directe koppeling)	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Factuur-envelop	Idem privaatrechtelijk en fiscaal rechtelijk
7	Overig	?	?	?

## 5 Analyse in het kader van betaalgedrag

### 5.1 Achtergrond

Het belang van het verkrijgen van helderheid wat als de start van de betaaltermijn voor een elektronische factuur mag worden gezien kent meerdere aspecten:

1. Helderheid voor zowel leverancier als afnemende overheidsorganisatie over wanneer de betaaltermijn exact ingaat;

Daarmee wordt duidelijk wanneer een leverancier de betaling uiterlijk mag verwachten van de overheidsorganisatie voor prestaties die daadwerkelijk geleverd en goedgekeurd zijn en waarvoor de factuur in overeenstemming met de aangegeven voorwaarden is ingediend.

2. Helderheid voor hoe de Rijksoverheid dient te rapporteren over haar eigen betaalgedrag<sup>34</sup>, wat politieke en publieke aandacht heeft.

**Tabel 19** Betaaltermijnen binnen 30 dagen in procenten

Ministerie	2013	2014	2015	2016	2017
AZ	92,4	93,1	94,0	95,0	97,0
BZ	92,6	94,8	92,9	98,0	97,3
BZK	91,0	94,2	92,2	94,2	89,2
Defensie	85,9	91,0	92,7	94,1	94,2
EZ	92,4	90,4	94,1	95,9	97,4
Financiën	97,1	96,7	96,7	98,5	98,4
IenM	96,0	97,0	95,0	94,9	96,0
OCW	96,8	96,7	97,7	97,2	97,3
SZW	97,4	97,0	95,3	92,0	95,7
VenJ	82,0	93,0	94,0	93,7	95,9
VWS	92,3	94,6	92,8	92,8	95,2
<b>Gemiddeld</b>	<b>92,4</b>	<b>94,4</b>	<b>94,3</b>	<b>95,1</b>	<b>95,8</b>

Bron: inventarisatie.

### Figuur 13 - Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 - Betaalgedrag

Sinds 2009 wordt het betaalgedrag van de overheid gemonitord.

*“Ondernemingen dienen over voldoende liquide middelen te beschikken. Het is voor de financiële positie van ondernemingen dan ook van essentieel belang dat rekeningen tijdig worden betaald. De overheid heeft hierin een voorbeeldfunctie te vervullen. Overheden zijn wettelijk verplicht hun rekeningen binnen 30 dagen te betalen.”<sup>35</sup>*

Bij de hieronder beschreven analyse dienen we dan ook steeds dit doel voor ogen te houden.

34. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-841883.pdf>

35. Kamerbrief Monitor Betaaltermijnen Overheid 2017 - DGBI-O / 18126210

## 5.2 Oorzaken van lange betaaltermijnen

Voor een goed begrip van de context waarbinnen het vraagstuk zich bevindt is het van belang te weten welke oorzaken ten grondslag kunnen liggen aan een (te) lange betaaltermijn. Onderstaand is een niet uitputtende opsomming van mogelijke oorzaken, ingedeeld naar hoofdverantwoordelijke.

Nr	Oorzaak	Verantwoordelijke	Type
1	Onjuiste adressering, ontbreken van referentie naar opdrachtverstrekking, afwijkende factuurinhoud ten opzichte van opdrachtverstrekking, onjuiste bijlagen	Leverancier	Markt
2	Bugs of downtime van een intermediaire broker welke door leverancier wordt ingezet ten behoeve van elektronisch factureren	Leverancier	Markt
3	Trage administratieve verwerking van facturen	Rijksdienst	Staat
4	Bugs of downtime van een intermediaire broker welke door Rijksdienst is aanbesteed ten behoeve van elektronisch factureren	Rijksdienst	Staat
5	Bugs of downtime van financieel systeem Rijksdienst	Rijksdienst	Staat
6	Niet of onjuist aangeleverde dan wel bijgehouden eigen stamgegevens van Rijksdienst ten behoeve van adressering door leverancier in DigiInkoop, Digipoort, Factuurportaal, TieConverter of een andere door de overheid aanbestede broker	Rijksdienst	Staat
7	Bugs of downtime van DigiInkoop	Logius	Staat
8	Bugs of downtime van Factuurportaal	Logius	Staat
9	Bugs of downtime van Digipoort	Logius	Staat
10	Bugs of downtime van TieConverter	BZK	Staat

Waar voorheen ten tijde van papieren facturenstromen de oorzaak van verlate betaling ondubbelzinnig bij Rijksdienst of leverancier lag, kan dat nu ook bij tussenschakels binnen de e-facturatieketen liggen die niet (volledig) onder directe verantwoordelijkheid van de betreffende Rijksdienst of leverancier liggen. Dat maakt het vraagstuk wat complexer doordat meer partijen dan alleen leverancier en afnemende Rijksdienst een rol hebben in het traject van een elektronisch factuurproces.

Tegelijkertijd is het ter nuancering goed te beseffen dat het merendeel van de verstuurd elektronische facturen de geadresseerde Rijksdienst succesvol bereiken en worden verwerkt, met een tijdige betaling als eindresultaat.

## 5.3 Beleidsdoelstelling, rechtsdomeinen en praktische uitvoerbaarheid

De vraag wat als start van het meetmoment mag worden gezien in het kader van het meten van betaalgedrag door de Rijksdiensten bij het elektronisch factureren dient te worden beschouwd in het licht van de beleidsdoelstelling rondom betaaltermijnen van de overheid, de betrokken rechtsdomeinen en de praktische uitvoerbaarheid.

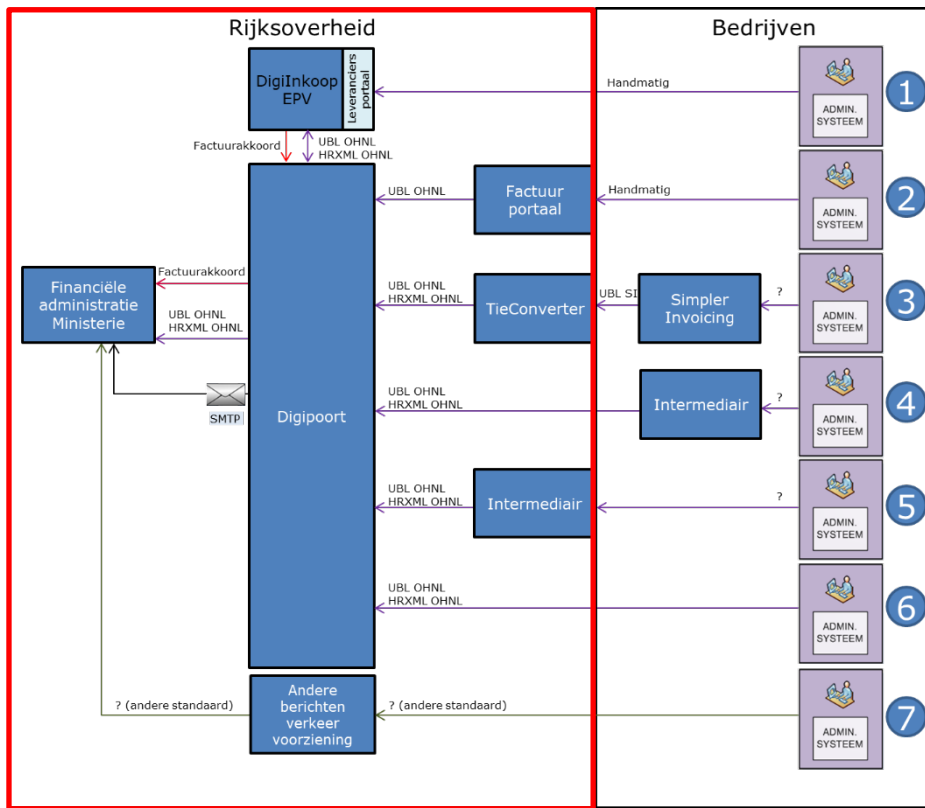


#### 5.4 Analyse in het kader van beleidsdoelstelling

Zoals in paragraaf 5.1 reeds is beschreven dient de monitoring van betaalgedrag als beheersmaatregel om ondernemingen tijdig te betalen ten behoeve van een gunstige liquiditeitspositie. De beleidsdoelstelling geeft zelf niet expliciet aan wat het moment is voor de start van het betaaltermijn, behalve dat een leverancier de betaling uiterlijk dertig dagen na factuurontvangst mag verwachten van de overheidsorganisatie voor prestaties die daadwerkelijk geleverd en goedgekeurd zijn en waarvoor de factuur in overeenstemming met de aangegeven voorwaarden is ingediend. Met het volgende gedachtenexperiment kunnen we afleiden welk moment binnen een e-facturatieproces, gezien vanuit de beleidsdoelstelling van tijdig betaalgedrag van de overheid, als ingangsdatum voor de betaaltermijn gezien kan worden.

Stel dat een leverancier een elektronische factuur volledig, tijdig en juist heeft aangeleverd via een directe koppeling met Digipoort (kanaal 6). Stel dat deze elektronische factuur dertig dagen per abuis door een bug in de software in Digipoort is blijven hangen (zie oorzaaknummer 9 in paragraaf 5.2). Na het verhelpen van het incident wordt de elektronische factuur alsnog door Logius doorgestuurd naar de financiële administratie van het betreffende kerndepartement waarna deze de factuur met extra spoed en inzet na één dag betaalt. Het resultaat is een betaaltermijn van éénendertig dagen, een overschrijding van de afgesproken termijn van één dag. Dat de financiële administratie haar best heeft gedaan staat buiten kijf gezien zij de factuur na ontvangst in haar eigen systeem al na één dag heeft betaald. De leverancier heeft echter nog altijd te lang moeten wachten op de betaling door uitval in de dienstverlening van Logius. Vanuit beleidsoogpunt is dat nog steeds onwenselijk omdat de onderneming haar liquiditeitspositie in gevaar ziet komen door foutieve verwerking aan overheidszijde. Een uitgangspunt dat recht doet aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling zou dan ook zijn om de betaaltermijn van een elektronische factuur te laten ingaan op het punt dat voor het eerst in bereik en onder controle van de overheid ligt.

Kijkend naar het applicatielandschap van elektronisch factureren kan daarmee een duidelijke scheiding worden aangebracht.



## 5.5 Privaatrecht

### 5.5.1 Burgerlijk Wetboek over betaaltermijn

Met het oog op een stipter betaalgedrag voor bedrijven en overheden is in Titel 1, Hoofdstuk 6, artikel 119b van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot verbintenissen in het algemeen geregeld dat een schadevergoeding dient te worden voldaan aan de schuldeiser indien de betaaltermijn is verstreken. De schadevergoeding is verschuldigd vanaf 30 dagen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldenaar de factuur heeft ontvangen.

Dit zijn de bepalingen ten aanzien van het moeten betalen van een schadevergoeding:

- a. vanaf 30 dagen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldenaar de factuur heeft ontvangen, of
- b. indien de datum van ontvangst van de factuur niet vaststaat, of indien de schuldenaar de factuur ontvangt voordat hij de prestatie heeft ontvangen, vanaf 30 dagen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de prestatie is ontvangen, of
- c. indien de schuldenaar een termijn heeft bedongen waarbinnen hij de ontvangen prestatie kan aanvaarden dan wel kan beoordelen of deze aan de overeenkomst beantwoordt, en indien hij de factuur ontvangt voordat hij de prestatie heeft aanvaard of beoordeeld, vanaf 30 dagen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldenaar de prestatie heeft aanvaard

*of beoordeeld, dan wel, indien hij zich niet over goedkeuring of aanvaarding uitspreekt, vanaf 30 dagen na de aanvang van de dag volgende op die waarop de termijn verstrijkt.*

Het memorie van toelichting vermeldt dat een leverancier vanwege de afhankelijkheidsrelatie niet snel naar de rechter stapt om vertraagd betaalgedrag aan te vechten, terwijl hij hierdoor wel wordt benadeeld. In de wetenschappelijke literatuur wordt de angst om de handelsrelatie te verstoren reeds langer onderkend en aangeduid met de term *defection*. Het verklaart deels waarom geen direct relevante juridische casuïstiek op het gebied van elektronisch factureren kon worden gevonden in dit onderzoek. Verder geeft de wettekst geen verduidelijking wanneer exact de betaaltermijn in gaat voor elektronische facturatie.

#### 5.5.2 *Burgerlijk Wetboek over inkoopovereenkomst*

In paragraaf 4.2 "Privaatrecht" is aan de orde gekomen dat het sluiten van een koopovereenkomst tussen overheid en leverancier een privaatrechtelijke handeling is waarvan de regels worden beschreven in Titel 1, Hoofdstuk 7 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. Tevens is beschreven dat in een inkoopovereenkomst en de bijbehorende bijlagen wordt gespecificeerd onder welke voorwaarden een goed of dienst wordt geleverd en betaald. Een factuur die voldoet aan wet- en regelgeving en de aanvullende eisen zoals gespecificeerd in een inkoopovereenkomst dient van rechtswege geaccepteerd te worden door de afnemende Rijksdienst. Vanuit deze wetgeving bezien is de start van de meetperiode voor betaalgedrag het moment waarop de authentieke factuur wordt ontvangen zoals voorgeschreven vanuit de door beide partijen overeengekomen inkoopvoorwaarden.

#### 5.5.3 *Algemene Rijksvoorwaarden*

De algemene Rijksvoorwaarden voor diensten, algemene Rijksinkoopvoorwaarden en de Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten stellen dat indien de factuur voldoet aan de overeengekomen voorwaarden deze binnen dertig dagen na ontvangst van de factuur door de koper betaald dient te worden. Er worden geen *expliciete* additionele voorwaarden gesteld over wat als ontvangstmoment mag worden gezien.

#### 5.5.4 *Voorwaarden elektronisch factureren*

In het document "Voorwaarden elektronisch factureren" welke als optionele bijlage bij aanbestedingsdocumenten en/of inkoopovereenkomsten van de Rijksoverheid kan worden toegevoegd, staat het volgende in paragraaf 4.4:

*"Voor elke e-factuur die opdrachtnemer naar een Rijksdienst verzendt, retourneert Digipoort bij ontvangst daarvan per direct een elektronische ontvangstbevestiging<sup>36</sup>, wanneer deze e-factuur succesvol afgeleverd kon worden bij de door opdrachtnemer geadresseerde rijksdienst. In dit bericht is de ontvangstdatum en het ontvangsttijdstip opgenomen. Deze ontvangstdatum geldt als dagtekening en basis voor de wettelijke betalingstermijnen. Een elektronische factuur van opdrachtnemer wordt als ontvangen beschouwd wanneer opdrachtnemer de ontvangstbevestiging heeft ontvangen."*

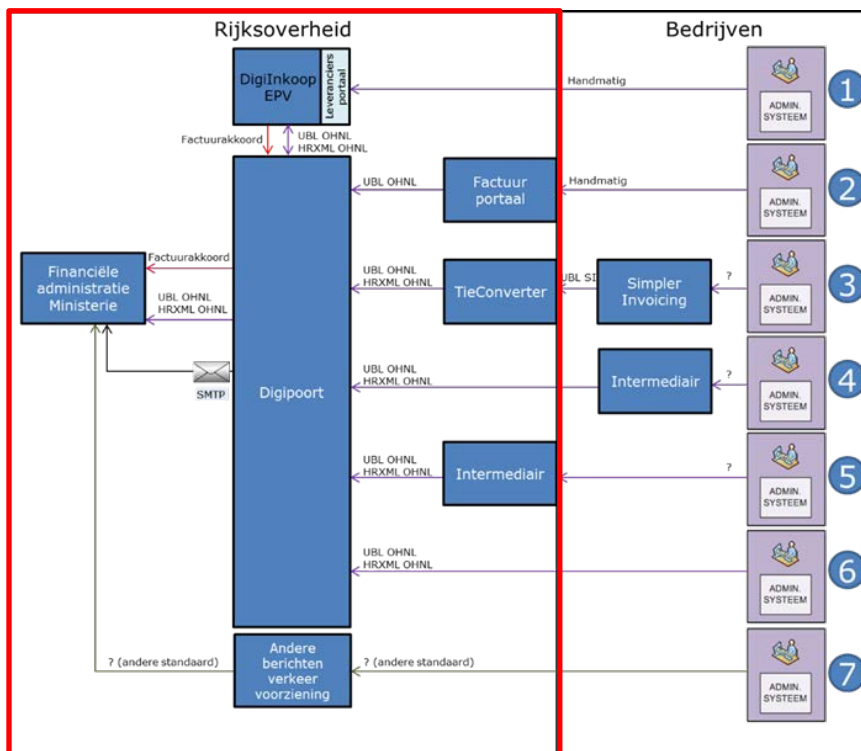
36) De zogeheten Status-400 melding;

Indien het document 'Voorwaarden elektronisch factureren' als bijlage bij aanbestedingsdocumenten en/of inkoopovereenkomsten wordt gevoegd gaan zowel Rijksdienst en leverancier akkoord met het uitgangspunt dat de start van de betaaltermijn gelijk wordt gesteld met de ontvangstdatum en het ontvangsttijdstip in een elektronische ontvangstbevestiging zoals Digipoort deze na succesvolle aflevering bij de geadresseerde Rijksdienst verstuurt. Opmerkelijk hieraan is dat het gekozen moment van de ingangsdatum van betaaltermijn wat meer naar achteren in de keten ligt en daarmee niet volledig in lijn met de beleidsdoelstelling lijkt te liggen (zie paragraaf 5.4). Dit kan weer genuanceerd worden met het feit dat het merendeel van de aangeleverde elektronische facturen vanuit de omringende portalen of door overheid ingezette intermediairs op dag van aanlevering succesvol worden doorgezet naar de financiële administraties. Hierbij moet dan weer worden aangetekend dat uitzonderingen (dus verlate aanlevering door een overheidsschakel) juist interessant zijn voor zowel een leverancier die op zijn betaling wacht als voor een accurate betaalgedragrapportage van de overheid.

#### 5.5.5 *De Staat als Rechtspersoon*

Zoals we in paragraaf 4.2.3 reeds zagen kan mogelijk juridisch worden beargumenteerd dat het geheel van de inkopende Rijksdienst, de intermediaire overheidsinstantie Logius, de intermediaire marktpartij Tiekinetix en andere door de overheid ingehuurde brokers gezien kan worden als één entiteit (de Staat<sup>37</sup>) waarmee de leverancier handelt. Daarmee wordt ook de beschouwing mogelijk dat de betaaltermijn van de elektronische factuur aanvangt zodra de factuur binnen het domein van de Staat binnenkomt en buiten de invloedssfeer van de leverancier. Deze beschouwing ligt in lijn met de beleidsdoelstelling van de overheid om rekeningen van ondernemingen tijdig te betalen, ongeacht welke overheidsschakels nodig zijn binnen elektronisch factureren om te kunnen betalen.

37) Zie Burgerlijk Wetboek Boek 2, artikel 1: "De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid."



### 5.5.6 Consequenties vanuit het privaatrecht

Leidend binnen het privaatrecht zijn de formele afspraken tussen enerzijds afnemende Rijksdienst en anderzijds de leverancier ten aanzien van de start van de betaaltermijn voor de elektronische factuur. Hiermee wordt duidelijkheid verkregen voor beide partijen. Tegelijkertijd kan vanuit de bredere invalshoek van de Staat als verantwoordelijke voor haar eigen infrastructuur in het kader van elektronisch factureren de start van de betaaltermijn worden geplaatst op het punt dat voor het eerst in bereik en onder controle van de overheid ligt. Dit laatste sluit ook aan bij de afleiding van de start van betaaltermijn vanuit beleidsdoelstelling zoals in paragraaf 5.4 is beschreven. Verderop in dit hoofdstuk (paragrafen 5.7 en 5.8) volgt de synthese van deze twee tegengestelde posities.

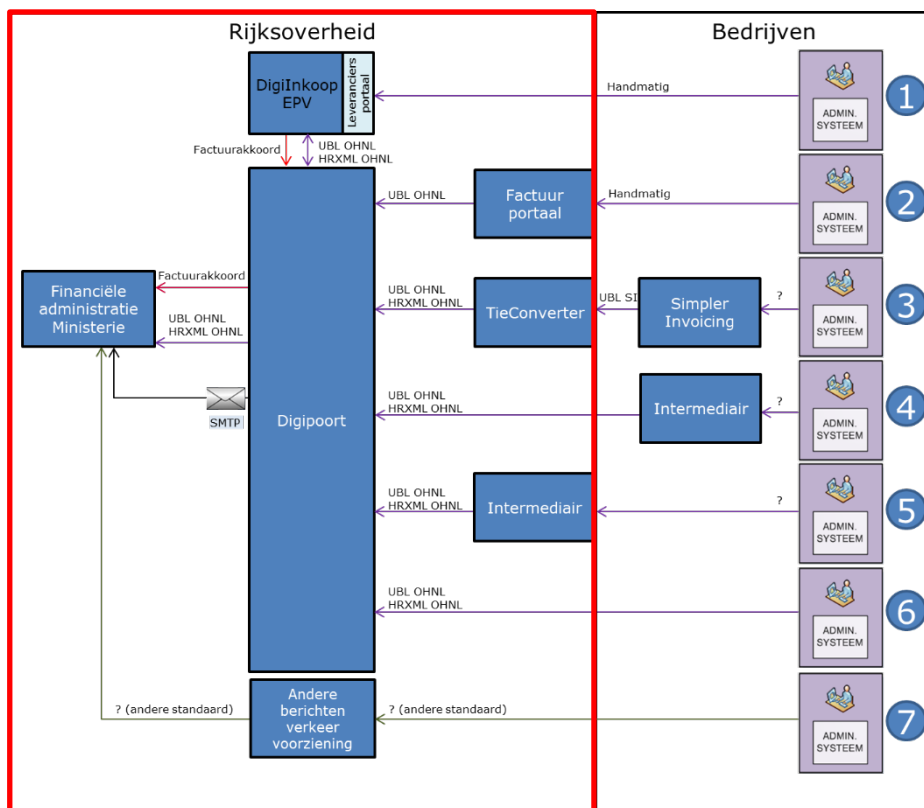
## 5.6 Bestuursrecht

### 5.6.1 Bestuursrecht versus privaatrecht

Ook voor het vraagstuk van wat als start van de betaaltermijn mag worden beschouwd voor een elektronische factuur geldt hetzelfde uitgangspunt zoals we dat in paragraaf 4.4.4 hebben gelezen; een rechter zal bij een conflict in eerste instantie kijken naar wat in de inkoopovereenkomst is afgesproken. Hoe bepaalde bestuursrechtelijke bepalingen dit mogelijk kunnen beïnvloeden is niet van te voren te zeggen. Ook hier houdt dat een vorm van onzekerheid in voor de conclusies die in dit rapport worden getrokken. Daarom is met zorg de analyse en onderbouwing hiervan opgesteld.

### 5.6.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Zoals beschreven in paragraaf 4.4.1.8 kan mogelijk vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de Rijksoverheid een brede verantwoordelijkheid worden toegedicht voor een goed werkende infrastructuur. Dit sluit aan bij paragraaf 5.4 waarin de start van de betaaltermijn wordt gelegd op het punt waarop de factuur voor het eerst wordt ontvangen in een systeem dat in bereik en onder controle ligt van de overheid. Tevens sluit dit aan bij paragraaf 5.5.5 waarin de Staat als rechtspersoon verantwoordelijk kan worden gesteld voor een juiste infrastructuur onderliggend aan elektronisch factureren. Niet ondenkbaar is dat een rechter de Staat aansprakelijk stelt voor een te laat betaalde factuur als de vertraging in de afwikkeling van de betaling is veroorzaakt door een disfunctioneren van Digiport, DigiInkoop, het Factuurportaal, de door de overheid ingehuurde TieConverter-functionaliteit of een andere aanbestede broker.



Zelfs als de betreffende Rijksdienst mag vertrouwen op de juistheid van de conversiefunctie op basis van de genomen beheersmaatregelen, zoals de BIR, IPV en TPM (zie paragraaf 4.4.1.7) kan de Staat in een specifiek geval mogelijk toch in gebreke worden gesteld.

### 5.6.3 De Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 2, afdeling 2:3

De Algemene Wet Bestuursrecht stelt in hoofdstuk 2, afdeling 2:3 regels op het gebied van elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en zelfs specifiek ook het ontvangstmoment van een elektronisch bericht. Daarmee lijkt dit volledig relevant te zijn voor het vraagstuk. Afdeling 2.3 is echter met name van toepassing op het naar voren brengen van zienswijzen, de aanvraag tot het geven

van een beschikking, het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht, en aan de zijde van het bestuur met name op de terinzagelegging en de kennisgeving al dan niet gericht tot een of meer belanghebbenden. De wet heeft zowel betrekking op de primaire besluitvorming, als op de bezwaarschriftenprocedure en het administratief beroep en bevat geen regeling inzake aansprakelijkheid. Mogelijk is daarmee afdeling 2:3 toch niet relevant voor het vraagstuk, ook omdat privaatrecht leidend is in geval van een inkoopovereenkomst. Onderstaande analyse is gedaan op basis van de veronderstelling dat afdeling 2:3 wel degelijk in het spel is rondom het vaststellen van het moment van factuurontvangst.

De Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 2, afdeling 2:3 geeft in artikel 2:17 aan op welk tijdstip het elektronisch bericht als ontvangen door een bestuursorgaan mag worden beschouwd:

*“Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is ontvangen, geldt het tijdstip waarop het bericht zijn systeem voor gegevensverwerking heeft bereikt.”*

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een systeem voor gegevensverwerking is te verstaan als een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van gegevens en is in bereik en onder controle van het bestuursorgaan. Wat dat precies betekent voor bijvoorbeeld ingehuurde diensten van het kerndepartement (bijvoorbeeld een broker als access point en conversieservice) of andere kerndepartementen (TieKinetix die in opdracht van BZK de conversiefunctie voor Simpler Invoicing biedt) is niet helder. In artikel 2:15 komt het volgende aan de orde:

*“Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.”*

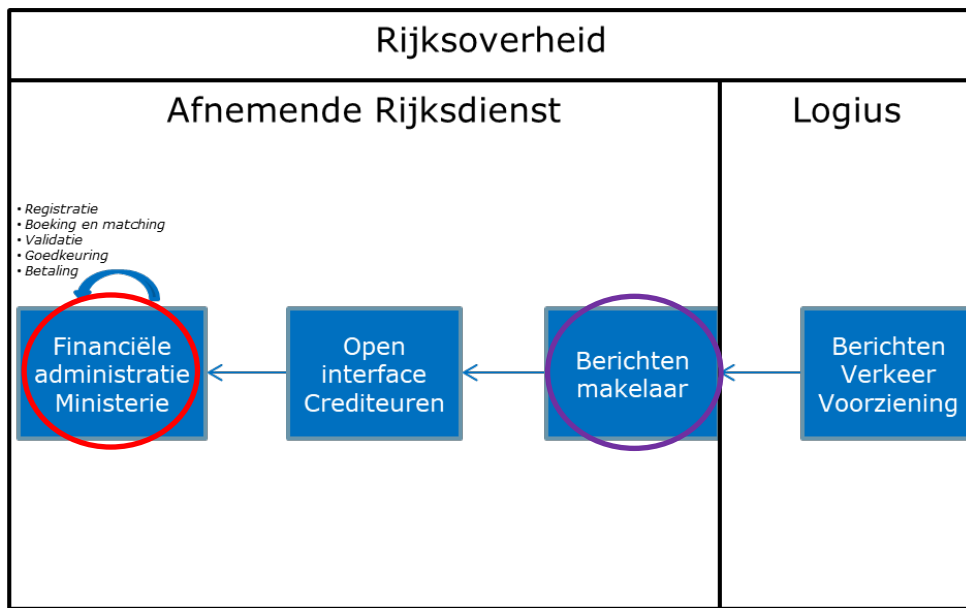
*“Het bestuursorgaan kan aan de toegang tot de elektronische weg bepaalde nadere eisen stellen met het oog op een uniforme behandeling en een veilig dataverkeer. Zo kan het bestuursorgaan vereisen dat langs elektronische weg aan hem verzonden berichten naar een bepaald elektronisch postadres worden verzonden. Te denken valt ook aan het stellen van meer technische vereisten zoals het gebruik van bepaalde software of het gebruik van bepaalde intelligente formulieren.”*

*“Ten aanzien van de nadere eisen laat dit wetsvoorstel het bestuursorgaan een ruime discretionaire bevoegdheid.”*

Het is dus aan het bestuursorgaan om aan te geven aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen. Het bestuursorgaan zou bij publicatie van de voorwaarden kunnen aangeven in welk systeem voor gegevensverwerking de factuur als ontvangen wordt gezien en daarmee het tijdstip van ingang van betaaltermijn. Een uitgangspunt zou kunnen zijn het moment waarop de gegevens voor het eerst toegankelijk zijn geworden voor het bestuursorgaan<sup>38</sup>. In een enge interpretatie zou het systeem van de crediteurenadministratie waarin de inhoudelijke verwerking van de factuur plaatsvindt kunnen worden aangewezen als het systeem waarin de gegevens toegankelijk zijn geworden voor het

38) Dit sluit mogelijk aan bij een voorbeeld in het memorie van toelichting met betrekking tot twee partijen die gebruik maken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking. Wanneer de tweede partij een bericht verstuurt aan de eerste partij, dan is dit bericht verzonden op het tijdstip dat het toegankelijk wordt voor de eerste partij.

bestuursorgaan (zie rode cirkel). Het gaat hier meestal om systemen van SAP, Oracle of Exact. Een iets ruimere interpretatie van deze wettekst stelt het moment van het inhoudelijk toegankelijk worden van de factuur voor het bestuursorgaan gelijk met de datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier na succesvolle aflevering bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst (zie paarse cirkel). Vertaald naar de praktijk betekent dit dat het bericht de buitenste elektronische ring rondom het administratieve systeem van de Rijksdienst succesvol heeft bereikt.



In beide beschouwingen ligt een risico bij de verzendende leverancier: in de voorafgaande ketenschakels zoals portalen, intermediairs en andere berichtenmakelaars kan uitval optreden door verschillende oorzaken (zie paragraaf 5.2). In de memorie van toelichting wordt daarover geschreven dat het risico van het gebruik van de elektronische weg in beginsel bij de verzender ligt (de zogenaamde 'ontvangsttheorie'<sup>39)</sup>) tenzij komt vast te staan dat het probleem is veroorzaakt door de ontvanger. Dat een bericht op een bepaald tijdstip is verzonden, zegt immers nog niet dat het de geadresseerde ook (ongeschonden) heeft bereikt. Dit betekent dat wanneer een bericht buiten de schuld van de ontvanger niet, niet tijdig of niet juist overkomt, dat voor risico van de verzender zal komen. Maar wat als de oorzaak bij de Digipoort ligt of een door de overheid aanbestede broker? Is dit de schuld van de verzender, de ontvanger of geen van beiden? En wat zou in lijn met de beleidsdoelstelling liggen rondom betaalgedrag van de overheid? Verstandig lijkt conflicten rondom dit soort vraagstukken te voorkomen en om recht te doen aan één van de oorspronkelijke doelstellingen van e-facturatie, *lastenverlichting voor de markt*. Gedacht kan worden aan onder meer de volgende twee oplosrichtingen:

### 1. Proactieve houding van de Rijksoverheid

Hanteer als Rijksoverheid een proactieve houding naar leveranciers toe bij foutieve verwerking van een elektronische factuur binnen het domein van de Rijksoverheid;

39) Zie bijvoorbeeld <https://nl.wikipedia.org/wiki/Ontvangsttheorie>.



Dat wil zeggen dat de Rijksoverheid een krachtdadige houding aanneemt ten aanzien van het voorkomen, het opsporen en het oplossen van deze foutieve verwerking inclusief heldere informatievoorziening naar de betreffende leverancier. Dit dient een door de Rijksoverheid gecoördineerd samenspel te zijn van de afnemende Rijksdienst, de intermediaire overheidsinstantie Logius als beheerorganisatie van de berichtenverkeervoorziening Digipoort, DigiInkoop en het factuurportaal, DGOO van BZK als kaderstellende, sturende en beheersende partij, tevens de operationeel aansturende organisatie van de door de overheid ingehuurde intermediaire marktpartij TieKinetix en de leverancier naast de eventuele intermediaire marktpartij, waarbij de Rijksoverheid in een nader uit te werken calamiteitenprocedure de trekkende en coördinerende rol vervult inclusief actieve monitoring<sup>40</sup>. Meer en meer geldt dat digitalisering bij de overheid pas tot succes kan komen als afdoende het ecosysteem van belanghebbenden is meegenomen hierin. Elektronisch factureren is een mooi voorbeeld van een dergelijk ecosysteem.

## 2. Laagdrempelige informatievoorziening voor leveranciers

Hierbij gaat het om het vanuit de Rijksoverheid organiseren van een laagdrempelige informatievoorziening voor leveranciers met (a) algemene informatie over elektronische facturatie en (b) een makkelijk raadpleegbare (near-)realtime centrale informatievoorziening om te kunnen controleren of een specifieke elektronische factuur (tijdig en juist) is aangekomen bij de afnemende Rijksdienst. Te denken valt aan een slimme oplossing van eenvoudige lijsten met hashing-codering of QR-codes zodat uitsluitend de betreffende leverancier haar eigen facturen kan bevragen zonder bedrijfs- of privacygevoelige informatie openbaar te moeten maken. Daarnaast kan worden gekeken naar het uitbreiden van de huidige informatievoorziening die via Digipoort wordt verzorgd, de zogenaamde *statusinformatieservice*. Het is technisch mogelijk dit zo uit te breiden dat het moment van ontvangst of betaling van de factuur vanuit de financiële administratie via de Digipoort als een technisch informatiebericht wordt doorgegeven aan een ontvangende partij zoals een leverancier of een intermediair. Deze dienstverlening laat dan meteen ook de gewenste proactieve houding zien die onder punt 1 is genoemd. Als laatste kan worden genoemd dat het Simpler Invoicing-netwerk zelf technisch de mogelijkheid kent zogenaamde Response-berichten te sturen om de status van een factuuraanlevering te communiceren. Dit is op het moment echter nauwelijks geïmplementeerd. Ook hier zou de overheid een krachtdadige houding kunnen aannemen door de verdere implementatie van Response-berichten binnen het Simpler Invoicing-netwerk actief te stimuleren.

### 5.6.4 *Consequenties vanuit het bestuursrecht*

Ook vanuit het bestuursrecht bekeken is het formuleren van de voorwaarden waaronder elektronische berichtenverkeer kan plaatsvinden van belang. Daarmee sluit dit aan bij het privaatrecht en het document "Voorwaarden elektronisch factureren" waarbij de ingangsdatum voor de betaaltermijn wordt gelijkgesteld met de datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de

40) Feitelijk gaat het om invulling van ketensturing; zie ook NORA:  
[https://www.noraonline.nl/images/noraonline/e/e2/NORA\\_dossier\\_ketenbesturing.pdf](https://www.noraonline.nl/images/noraonline/e/e2/NORA_dossier_ketenbesturing.pdf)

door de leverancier geadresseerde rijksdienst. Daarnaast mag een departement vertrouwen op een correcte conversie en weergave van de elektronische facturen zoals door de functionaliteit van Digipoort, DigiInkoop, TieConverter of andere door de overheid aanbestede broker wordt voorzien, gegeven de aantoonbare beheersmaatregelen en formele verklaringen hierover. Het loont om dit ook zo in de inkoopvoorwaarden te vermelden voor extra transparantie en volgbaarheid.

Er is echter ook hier een tegengestelde positie mogelijk, namelijk dat onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag worden verwacht dat de overheid zorgdraagt voor een juiste infrastructuur onderliggend aan elektronisch factureren. Een uitgangspunt voor de start van betaaltermijn zou dan het punt kunnen zijn waarop de factuur voor het eerst wordt ontvangen in een systeem dat in bereik en onder controle ligt van de overheid. Dit is in de praktijk niet altijd hetzelfde als de dagtekening van de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort. De synthese van deze twee stellingen volgt in paragraaf 5.7 en 5.8.

In elk geval wordt geadviseerd meer recht te doen aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling en invulling te geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door (1) het toepassen van een proactieve houding van de Rijksoverheid richting het voorkomen, opsporen en oplossen van door de overheid veroorzaakte problematiek bij het verwerken van een elektronische factuur en (2) het opzetten van een deugdelijke informatievoorziening voor leveranciers waarbij naast generieke informatie over elektronisch factureren ook specifieke informatie over het al dan niet ontvangen zijn van een specifieke factuur door een Rijksdienst kan worden opgevraagd.

## **5.7 Praktische uitvoerbaarheid**

Traditioneel zijn de systemen van de financiële administraties zoals SAP, Oracle en Exact goed in staat om de doorlooptijd van factuurbetalingen te meten vanaf het moment dat de factuur is opgenomen in de financiële administratie; complexer wordt het als deze systemen gevoed moeten worden met de ontvangstdatum van de factuur in voorgaande applicaties binnen de keten van elektronisch factureren. Dit stelt eisen aan zowel de betrokken aanleverende systemen, de gehanteerde factuurverschijningsvormen en het verwerkende financiële systeem. Het uitgangspunt zoals in paragraaf 5.4 afgeleid van de beleidsdoelstelling waarbij de start van de betaaltermijn wordt geplaatst op het punt dat voor het eerst in bereik en onder controle van de overheid ligt is in die zin moeilijker meetbaar in de praktijk. Mogelijk kan vanuit haalbaarheidsoverwegingen overwogen worden om de factuurontvangstdatum, en daarmee de start van de betaaltermijn, meer naar achteren in de keten te plaatsen als benadering van een ingangsdatum van betaaltermijn in lijn met de beleidsdoelstelling. Een praktisch uitgangspunt zou kunnen zijn om voorlopig de start van betaaltermijn gelijk te laten vallen met de datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de elektronische factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst. Dit kan alleen met goed vertrouwen worden gedaan als kan worden verwezen naar toegepaste standaarden en voorwaarden van informatiebeveiliging ten aanzien van de overheidssystemen die vóór het gekozen moment van start betaaltermijn liggen. Zie paragraaf 4.4.1.7 over onder meer de BIR, ICV, TPM en relevante ISO-standaarden. Daarnaast zou periodiek moeten worden aangetoond in aansluitingsstaten dat aangeleverde facturen op een specifiek overheidssysteem zoals het Factuurportaal of Digipoort ook diezelfde dag nog zijn doorgezet naar het achterliggende applicatielandschap. In het algemeen geldt dat hoe verder de gekozen start van de betaaltermijn aflight van

die zoals in paragraaf 5.4 is afgeleid uit de beleidsdoelstelling, hoe meer beheersmaatregelen benodigd zijn en hoe groter de kans op het niet kunnen signaleren van een dreigende te late betaling en op onjuiste rapportages die een te rooskleurig beeld schetsen van tijdig betalen.

Hiermee verandert mogelijk wel de rol van Logius; daar waar zij in de huidige implementatie voor e-facturatie fungeert als postbode en signaleert wanneer een factuur niet afgeleverd kan worden, zal zij meer fungeren als de overheidspostkamer waar de 'stempel' van ontvangst wordt gezet. Er moeten dan veel strakkere afspraken met ontvangende departementen gemaakt worden<sup>41</sup>. Daarin moet ook Rijksbreed terugkomen hoe men omgaat met afwijzen van een factuur (functioneel), wat er gedaan wordt bij een technische storing aan de ontvangende kant, naast te maken afspraken over aansprakelijkheid voor claims van wettelijke rente. De impact hiervan kan groot zijn, afhankelijk van of en hoe een rolswijziging wordt ingevuld voor Logius<sup>42</sup>.

Op langere termijn zou een veld ingeregeld kunnen worden in de NL-CIUS factuurberichtstandaard of bijbehorende factuurenvelop welke de ontvangstdatum vastlegt als het moment dat de factuur voor het eerst is ontvangen in een systeem dat in bereik en onder controle van de overheid ligt. Aanleverende en verwerkende systemen zouden dan hierop aangepast moeten worden.

## 5.8 Conclusie voor het vraagstuk van start betaaltermijn

Een uitgangspunt dat recht doet aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling rondom het betaalgedrag van de overheid is om de betaaltermijn van een elektronische factuur te laten ingaan op het punt dat voor het eerst in bereik en onder controle van de overheid ligt. Dat zou betekenen dat de ontvangst van een elektronische factuur in DigiInkoop, Factuurportaal, TieConverter of een andere door de overheid aanbestede intermediaire broker geldt als de zuivere start van de betaaltermijn voor een elektronische factuur. Idem voor de Digipoort bij een directe koppeling of intermediaire koppeling met een leverancier (waarbij de intermediair door de leverancier wordt ingezet). Dat kan qua praktische uitvoerbaarheid wel voor obstakels zorgen omdat voor veel aanleverkanalen geldt dat de gegevens over dit punt niet beschikbaar zijn voor de financiële administraties. Een praktisch uitgangspunt zou kunnen zijn om de start van de betaaltermijn te benaderen door deze gelijk te laten vallen met de datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de elektronische factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst.

Zie onderstaande tabel waarin zowel zuiver de start van de betaaltermijn staat vermeld, als ook een voorstel om deze bij benadering te meten mits hiervoor voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen.

41) Dit sluit aan bij de gewenste proactieve houding zoals benoemd in paragraaf 5.6.3.

42) Bij de belastingdienst speelt voor bijvoorbeeld BTW en IB aangiftes dezelfde casuïstiek. Alleen worden daar bij te laat aanleveren en indienen hiervan boetes opgelegd door de belastingdienst aan marktpartijen in plaats van marktpartijen die rente in rekening brengen aan hun overheidsklant. Wellicht kan gekeken worden naar wat daar de afspraken zijn over de wettelijke ontvangstdatum waaraan een ondernemer rechten kan ontleen.

Kanaal nummer	Kanaal	Bron voor verwerking factuurgegevens	Werkelijke start betaaltermijn	Bij benadering meetbaar door
1	Leveranciersportaal/ EPV - Deelnemer A en Leverancier A	Factuur in EPV	Verstuurbevestiging leverancier in EPV	Aanmaakdatum in de EPV tabellen van DigilInkoop (geen benadering benodigd)
1	Leveranciersportaal – Deelnemer B en Leverancier A	UBL OHNL SETU (HR- XML) OHNL	Verstuurbevestiging leverancier in EPV	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
2	Factuurportaal	UBL OHNL	Verstuurbevestiging leverancier in EPV	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst

3	Simpler Invoicing	UBL OHNL	Ontvangst van factuur in systeem broker (TieConverter)/ ontvangstbevestiging broker (TieConverter)	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
4	Intermediair – afgenomen dienstverlening door leverancier van marktpartij	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	De datum waarop een volgens de berichtenstandaard valide factuur wordt ontvangen door Digipoort.	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
5	Intermediair – afgenomen dienstverlening overheidsorganisatie	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	Ontvangst van factuur in systeem broker/ ontvangstbevestiging broker	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier,

				wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
6	Directe koppeling	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	De datum waarop een volgens de berichtenstandaard valide factuur wordt ontvangen door Digipoort.	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
6	Leveranciersportaal/ EPV – Deelnemer A en Leverancier B ( = Directe koppeling)	UBL OHNL SETU (HR-XML) OHNL	De datum waarop een volgens de berichtenstandaard valide factuur wordt ontvangen door Digipoort.	Datum waarop de elektronische ontvangstbevestiging door Digipoort wordt verstuurd aan de leverancier, wanneer de e-factuur succesvol is afgeleverd bij de door de leverancier geadresseerde rijksdienst
7	Overig	?	?	?

Indien een Rijksdienst van dit uitgangspunt wil afwijken door een punt verder in de keten te nemen als start van de betaaltermijn (bijvoorbeeld pas bij ontvangst in de financiële administratie), dan is dat alleen mogelijk als wordt verwezen naar de genomen beheersmaatregelen waardoor mag worden vertrouwd op een accurate weergave van de factuurontvangstdatum. Dat betekent dat verwezen moet worden naar de BIR, IPV en TPM-verklaringen van betrokken organisaties. Periodiek moet daarnaast per applicatie in de keten van elektronische facturatie aangetoond worden dat een elektronisch factuurbericht op dag van ontvangst wordt doorgestuurd naar een ontvangende applicatie als volgende schakel in de keten, of op zijn minst dat de betaaltermijn niet in het geding komt. Daarnaast dient adequate governance te worden ingericht met een helder escalatiepad voor elke belanghebbende om een dreigende verlate betaling of een werkelijk verlate betaling naar tevredenheid van zowel leverancier als Rijksdienst zo spoedig mogelijk op te lossen. Bekeken dient te worden in hoeverre dit alles impact heeft op de rolkleding van Logius binnen het e-facturatie domein.

Mogelijk moeten strakkere afspraken met ontvangende departementen en intermediairs gemaakt worden over voorwaarden rondom factuurontvangst, technische storingsafhandelingen, aansprakelijkheidsclaims en meer. De impact hiervan kan groot zijn, afhankelijk van of en hoe een rolswijziging wordt ingevuld voor Logius.

Op langere termijn zou een veld ingeregeld kunnen worden in de NL-CIUS factuurberichtstandaard of bijbehorende factuurenvelop welke de ontvangstdatum vastlegt als het moment dat de factuur voor het eerst is ontvangen in een systeem dat in bereik en onder controle van de overheid ligt. Aanleverende en verwerkende systemen zouden dan hierop aangepast moeten worden.

Ten slotte kan veel onduidelijkheid worden voorkomen door helder op te nemen in de inkoopvoorwaarden wat exact als start van de betaaltermijn wordt gezien door beide partijen en wat het escalatiepad is voor elke belanghebbende als hieraan niet is of dreigt te worden voldaan.

## 6 Advies

Naar aanleiding van het door de auteur verrichte onderzoek naar de authenticiteit van de elektronische factuur en de consequenties voor betaalgedrag zijn diverse aanbevelingen direct of indirect in beeld gekomen. Puntsgewijs staan deze hieronder vermeld. Doorlopend thema is het oorspronkelijk doel van e-facturatie: lastenverlichting van de markt en lastenverlichting van de overheid.

### 1. Heldere Algemene Rijksvoorwaarden

Beschrijf in de Algemene Rijksvoorwaarden en de bijbehorende bijlagen helder het gehele e-facturatielandschap voor leveranciers, inclusief DigiInkoop en de verschillende aansluitmogelijkheden hierop. Stel hierin duidelijk wat als bron voor factuurverwerking wordt gehanteerd en wat als de ingangsdatum voor de betaaltermijn geldt. Hiertoe kan het reeds bestaande Rijksbrede document 'Voorwaarden elektronisch factureren' worden uitgebreid. Maak hierbij gebruik van de beschrijvingen in dit document over de definitie van een elektronische factuur, de verschillende manieren van aanlevering, de factuurberichtstandaarden, de beschreven kanalen inclusief het kanalenoverzicht in bijlage 8.1 en de meerdere verschijningsvormen van een elektronische factuur. Hierbij loont het om in de inkoopvoorwaarden te vermelden dat wordt vertrouwd op een correcte conversie en weergave van de elektronische facturen zoals door de functionaliteit van Digipoort, DigiInkoop, TieConverter of andere door de overheid aanbestede broker wordt voorzien, gegeven de aantoonbare beheersmaatregelen en formele verklaringen hierover. Hiermee wordt voorkomen dat onduidelijkheden ontstaan over authenticiteit van de elektronische factuur en de start van de meetperiode ten aanzien van betaalgedrag.<sup>43</sup>

### 2. Heldere beschrijving van toegepaste conversie

Publiceer een duidelijke beschrijving van de conversiestappen die in het huidige applicatielandschap voor e-facturatie worden uitgevoerd tussen enerzijds de aanlevering van de leverancier en anderzijds het ontvangen van de factuur door de Rijksdienst zodat meer transparantie wordt verkregen over de verwerking van de elektronische factuur door de Rijksoverheid ten gunste van begrijpelijkheid en volgbaarheid.<sup>33</sup>

### 3. Proactieve houding van de Rijksoverheid

Hanteer als Rijksoverheid een proactieve houding naar leveranciers toe bij foutieve verwerking van een elektronische factuur binnen het domein van de Rijksoverheid;

Dat wil zeggen dat de Rijksoverheid een krachtdadige houding aanneemt ten aanzien van het voorkomen, het opsporen en het oplossen van deze foutieve verwerking inclusief heldere informatievoorziening naar de betreffende leverancier. Dit dient een door de Rijksoverheid gecoördineerd samenspel te zijn van de afnemende Rijksdienst, de intermediaire overheidsinstantie Logius als beheerorganisatie van de berichtenverkeervoorziening Digipoort, DigiInkoop en het factuurportaal, DGOO van BZK als kaderstellende, sturende en beheersende partij, tevens

43) Hierin kan dus ook expliciet worden vermeld hoe men omgaat met door conversie van berichtenverkeer ontstane afrondingsverschillen.



de operationeel aansturende organisatie van de door de overheid ingehuurd intermediaire marktpartij TieKinetix en de leverancier naast de eventuele intermediaire marktpartij, waarbij de Rijksoverheid in een nader uit te werken calamiteitenprocedure de trekkende en coördinerende rol vervult<sup>44</sup>. Meer en meer geldt dat digitalisering bij de overheid pas tot succes kan komen als afdoende het ecosysteem van belanghebbenden is meegenomen hierin. Elektronisch factureren is een mooi voorbeeld van een dergelijk ecosysteem.

#### **4. Laagdrempelige informatievoorziening voor leveranciers**

Hierbij gaat het om het vanuit de Rijksoverheid organiseren van een laagdrempelige informatievoorziening voor leveranciers met (a) algemene informatie over elektronische facturatie zoals ook in de Algemene Rijksvoorwaarden beschikbaar gesteld zou moeten worden en (b) een makkelijk raadpleegbare (near-) realtime centrale informatievoorziening om te kunnen controleren of een specifieke elektronische factuur (tijdig en juist) is aangekomen bij de afnemende Rijksdienst. Te denken valt aan een slimme oplossing van eenvoudige lijsten met hashing-codering of QR-codes zodat uitsluitend de betreffende leverancier haar eigen facturen kan bevragen zonder bedrijfs- of privacygevoelige informatie openbaar te moeten maken. Daarnaast kan worden gekeken naar het uitbreiden van de huidige informatievoorziening die via Digipoort wordt verzorgd, de zogenaamde *statusinformatieservice*. Het is technisch mogelijk dit zo uit te breiden dat het moment van ontvangst of betaling van de factuur vanuit de financiële administratie via de Digipoort als een technisch informatiebericht wordt doorgegeven aan een ontvangende partij zoals een leverancier of een intermediair. Deze dienstverlening laat dan meteen ook de gewenste proactieve houding zien die onder punt 3 is genoemd. Als laatste kan worden genoemd dat het Simpler Invoicing-netwerk zelf technisch de mogelijkheid kent zogenaamde Response-berichten te sturen om de status van een factuuraanlevering te communiceren. Dit is op het moment echter nauwelijks geïmplementeerd. Ook hier zou de overheid een krachtdadige houding kunnen aannemen door de verdere implementatie van Response-berichten binnen het Simpler Invoicing-netwerk actief te stimuleren.

#### **5. Toevoeging van protocol voor e-facturatie in HAFIR**

Stel een protocol op voor het omgaan met elektronische facturen binnen de financiële functie en voeg deze toe aan het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). Maak hierbij gebruik van de in dit document voorgestelde consequenties voor financiële administraties (zie paragraaf 4.6, 5.8 en hoofdstuk 6) zodat de benodigde helderheid wordt verschaft. Het protocol moet de conclusies in dit stuk vertalen naar een Rijksbreed gedragen handzaam document met praktische handreikingen voor de financiële administratie.

#### **6. Vertaal een nieuwe kaderstelling naar een implementatie roadmap**

Opvallend is dat de nog immer in gebruik zijnde UBL-OHNL en SETU (HR-XML) OHNL factuurberichtstandaarden feitelijk al niet meer de formeel vigerende standaard zijn en door NL-CIUS zijn vervangen. De technische infrastructuur van de overheid voor elektronische facturatie alsmede de

44) Hierin kan dan meteen de eventuele gewijzigde rol van Logius worden meegenomen zoals beschreven in paragraaf 5.7.

hierbij behorende aansluitingsverplichtingen geven hier echter op het moment van schrijven nog geen blijk van en gaan nog uit van de OHNL-standaarden. Hier ligt vooralsnog een groot gat tussen voorgeschreven wettelijke standaard enerzijds en de door de overheid aangeboden infrastructuur voor elektronisch factureren anderzijds. Bij de wenselijkheid hiervan mogen vraagtekens worden geplaatst. Advies is om bij gewijzigde kaderstelling zoals een nieuwe factuurberichtstandaard een roadmap op te stellen en te publiceren hoe dit geïmplementeerd kan worden en wat dat betekent voor de diverse belanghebbenden binnen het ecosysteem van elektronisch factureren. Gebruik hiervoor het instrument van Enterprise Architectuur om op de noodzakelijke niveaus van business, applicatie, informatie en technologie te beschrijven welke ontwikkelingen plaatsvinden binnen het ecosysteem van belanghebbenden.

## **7. Overig**

Nagedacht dient te worden hoe de ontvangstdatum van een elektronische factuur zuiver gemeten kan worden binnen de betrokken ICT-infrastructuur van elektronisch factureren zodat daarmee ook de start van de betaaltermijn zuiver vastgesteld kan worden. Op langere termijn zou bijvoorbeeld een veld ingeregeld kunnen worden in de NL-CIUS factuurberichtstandaard of bijbehorende factuurenvelop welke de ontvangstdatum vastlegt als het moment dat de factuur voor het eerst is ontvangen in een systeem dat in bereik en onder controle van de overheid ligt. Aanleverende en verwerkende systemen zouden dan hierop aangepast moeten worden.

## 7 Nog te doen

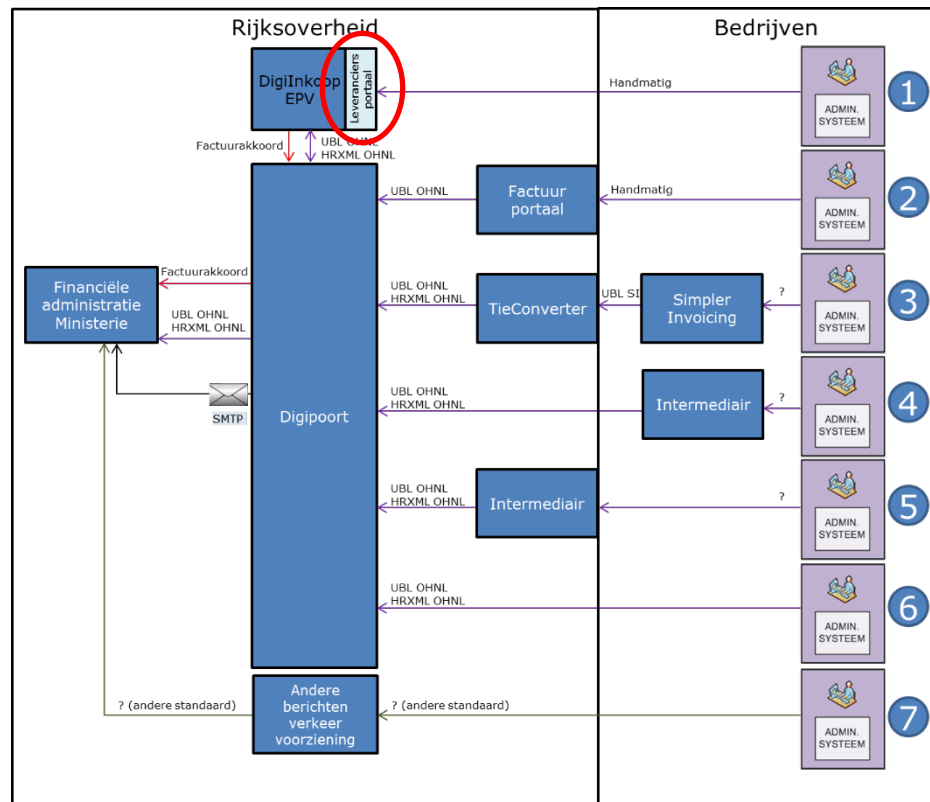
- Deze studie is afgerond. In het IOHFA-overleg van 11 juni 2019 is besloten om in een vervolgtraject de conclusies van deze studie te vertalen naar concrete handelingsinstructies of protocol voor de financiële administraties. Het document bevat nu veel tekst die ook op punten een hoog juridisch en wetenschappelijk karakter heeft. Een infographic of andere vorm van visuele weergave kan hierbij mogelijk helpen.

## 8 Bijlagen

### 8.1 Bijlage 1: Nadere toelichting op de kanalen

#### 1. Leveranciersportaal als onderdeel van DigiInkoop

Het Leveranciersportaal is onderdeel van DigiInkoop, de digitale voorziening voor de Rijksdienst en haar leveranciers om het inkoopproces efficiënter, doelmatiger, rechtmatiger en makkelijker te maken. Van 2012 t/m 2016 is DigiInkoop gefaseerd ingevoerd bij de ministeries en agentschappen. DigiInkoop bestaat uit een berichtenverkeervoorziening (BVV via Digipoort) en een e-purchasingvoorziening (EPV), waaronder het Leveranciersportaal. Een leverancier kan inloggen op het Leveranciersportaal van de Rijksoverheid en de inkooporders van het Rijk ontvangen en, na geleverde prestatie, factureren.



Hierbij moet onderscheid worden gemaakt in de manier waarop de Rijksdiensten en de leveranciers gebruik kunnen maken van DigiInkoop. Een Rijksdienst kan kiezen uit twee typen aansluitingen, deelnemer A en deelnemer B.

#### a. Deelnemer A

Een deelnemer A voert haar inkoop- en crediteurenadministratie in DigiInkoop (minimaal: de inkooporder en de factuur). De leverancier logt in op het Leveranciersportaal gedeelte van DigiInkoop en

selecteert de in het Leveranciersportaal beschikbare facturabele orders en klikt op 'versturen'. In het scherm verschijnt een bevestiging dat de factuurgegevens verstuurd zijn. In DigiInkoop, waarvan het Leveranciersportaal deel uitmaakt, vindt de departementale verwerking plaats van de factuur (met matching naar de inkooporder). Resultaat is een elektronisch "factuur akkoord" bericht (conform de berichtenstandaard 'FACTUUR-AKKOORD-UBL') dat door DigiInkoop aan het financiële systeem van het departement wordt gestuurd ter betaling. In het financiële systeem volgt de betaling. Hieraan liggen andere beheersmaatregelen en governance ten grondslag dan aan een elektronisch factuurbericht van een leverancier. Een "factuur akkoord" bericht is een overheidsinterne berichtsoort welke van de departementale inkoop- en crediteurenadministratie naar de departementale financiële administratie wordt gestuurd ter signalering dat een factuur het interne administratie- en controleproces volledig heeft doorlopen en kan worden overgegaan tot afwikkeling van de betaling. Daarnaast bevat het "factuur akkoord"-bericht een verrijking met onder meer de rubricering ten opzichte van de door de leverancier aangeleverde oorspronkelijke factuurgegevens. Een elektronisch factuurbericht van een leverancier volgt een "externe" overheidsstandaard (FACTUUR-UBL of E-FACTUUR UBL) en fungeert als factuur (zie functie van factuur in paragraaf 3.1).

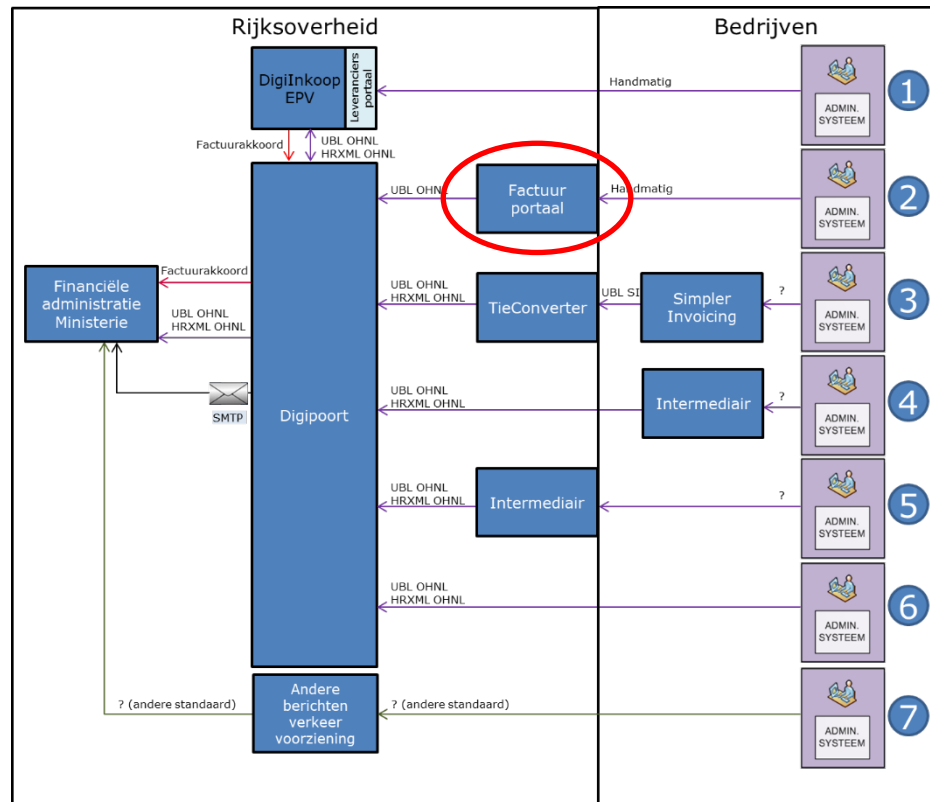
b. Deelnemer B

Een deelnemer B voert haar inkoop- en crediteurenadministratie in haar eigen systeem en niet in DigiInkoop. DigiInkoop wordt ingezet als een portaal, waarbij de inkooporder vanuit het inkoopstelsel van de Rijksdienst via elektronische wijze in DigiInkoop beland. De leverancier logt in op het Leveranciersportaal gedeelte van DigiInkoop en selecteert de in het Leveranciersportaal beschikbare facturabele orders en klikt op 'versturen'. In het scherm verschijnt een bevestiging dat de factuurgegevens verstuurd zijn. Vervolgens verstuurt DigiInkoop de factuur als elektronisch bericht 'FACTUUR-UBL' naar de crediteurenadministratie in het systeem van de Rijksdienst, alwaar de verwerking ervan met koppeling naar de inkooporder wordt gedaan, resulterend in een betaling.

Daarnaast kan een leverancier voor DigiInkoop kiezen uit twee typen aansluitingen: een handmatige aansluiting waarbij de leverancier handmatig in het leveranciersportaal van het EPV de facturen invoert en een systeem – tot-systeemkoppeling. De handmatige aansluiting valt in de categorie van kanaal 1 zoals zojuist beschreven. De systeemkoppeling valt onder het kanaal 4 - 'Intermediaire koppeling' of 6 - 'Directe koppeling', zie voor de beschrijvingen hiervan hieronder.

## 2. Factuurportaal

Het Factuurportaal is een door EZ-bekostigd op zichzelf staand portaal dat binnen de infrastructuur van DigiInkoop is opgezet. De leverancier logt in op het Factuurportaal, voert vervolgens alle factuurgegevens handmatig in en drukt tenslotte op de knop 'versturen'. In het scherm verschijnt een bevestiging dat de factuurgegevens verstuurd zijn. Resultaat is een elektronisch factuurbericht (conform factuurberichtstandaard UBL OHNL) dat door het factuurportaal aan het financiële systeem van het departement via de Digipoort wordt gestuurd ter betaling. In het financiële systeem volgt de betaling.

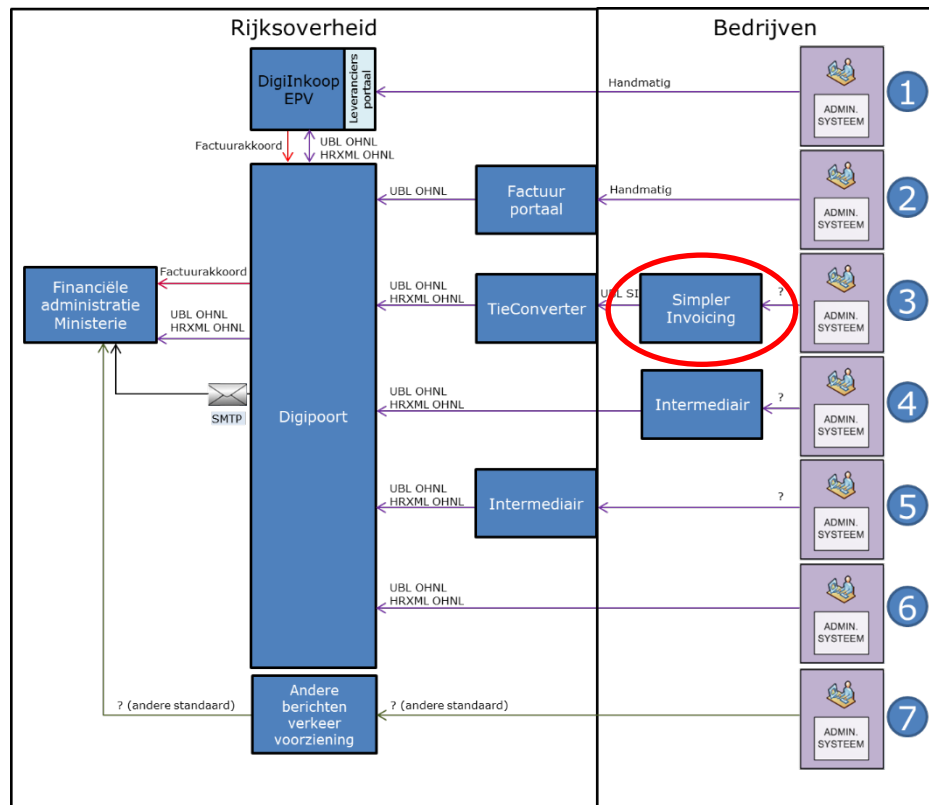


Er is geen directe technische koppeling naar een inkooporder, in tegenstelling tot facturen via het Leveranciersportaal. Wel kan een inkoopordernummer handmatig worden vermeld in een referentieveld. De matching tussen factuur en inkooporder vindt plaats in het financiële systeem van het departement. Factureren via het factuurportaal is met name geschikt voor leveranciers die kleine volumes facturen versturen en geen bezwaar hebben tegen handmatige invoer in een portaal.

### 3. *Simpler Invoicing*

- a. De leverancier laat haar boekhoudsysteem een elektronisch factuurbericht genereren in het standaardformaat van *Simpler Invoicing* (UBL SI, waarbij UBL SI 2.0 compliant is aan NL-CIUS en voorgaande versies compliant aan SMeF) en stuurt dit geautomatiseerd naar de door EZ-aanbestede dienstverlener TieKinetix. TieKinetix converteert het bericht naar de overheidstandaard UBL OHNL en stuurt dit via de Digipoort naar de financiële administratie van de Rijksdienst. In het financiële systeem volgt de betaling.
- b. De leverancier laat haar boekhoudsysteem een factuur genereren in enig formaat en stuurt dit geautomatiseerd (via een hiertoe gerealiseerde koppeling) of handmatig (via email of anderszins) naar een intermediair (Billing Service Provider). De intermediair converteert dit vervolgens naar een elektronisch factuurbericht conform de *Simpler Invoicing* standaard UBL SI (waarbij UBL SI 2.0 compliant is aan NL-CIUS en voorgaande versies compliant aan SMeF). De intermediair stuurt dit naar de door EZ-aanbestede dienstverlener TieKinetix. TieKinetix converteert het bericht naar de overheidstandaard UBL OHNL en stuurt dit via de Digipoort naar de financiële administratie van de Rijksdienst. In het financiële systeem volgt de betaling.
- c. De leverancier logt in op een door een intermediair (Billing Service Provider) beschikbaar gesteld portaal, voert vervolgens alle factuurgegevens handmatig in conform instructie van de intermediair. De intermediair converteert vervolgens de ingevoerde factuurgegevens naar een elektronisch factuurbericht conform de *Simpler Invoicing* standaard UBL SI (waarbij UBL SI 2.0 compliant is aan NL-CIUS en voorgaande versies compliant aan SMeF). De intermediair stuurt dit naar de door EZ-aanbestede dienstverlener TieKinetix. TieKinetix converteert het bericht naar de overheidstandaard UBL OHNL en stuurt dit via de Digipoort naar de financiële administratie van de Rijksdienst. In het financiële systeem volgt de betaling.

Opvallend is dat dit kanaal op het moment van schrijven het enige kanaal is waarbij elektronische facturen gebaseerd op de vigerende factuurberichtstandaard NL-CIUS UBL 2.1 kunnen worden aangeboden aan de Rijksoverheid.

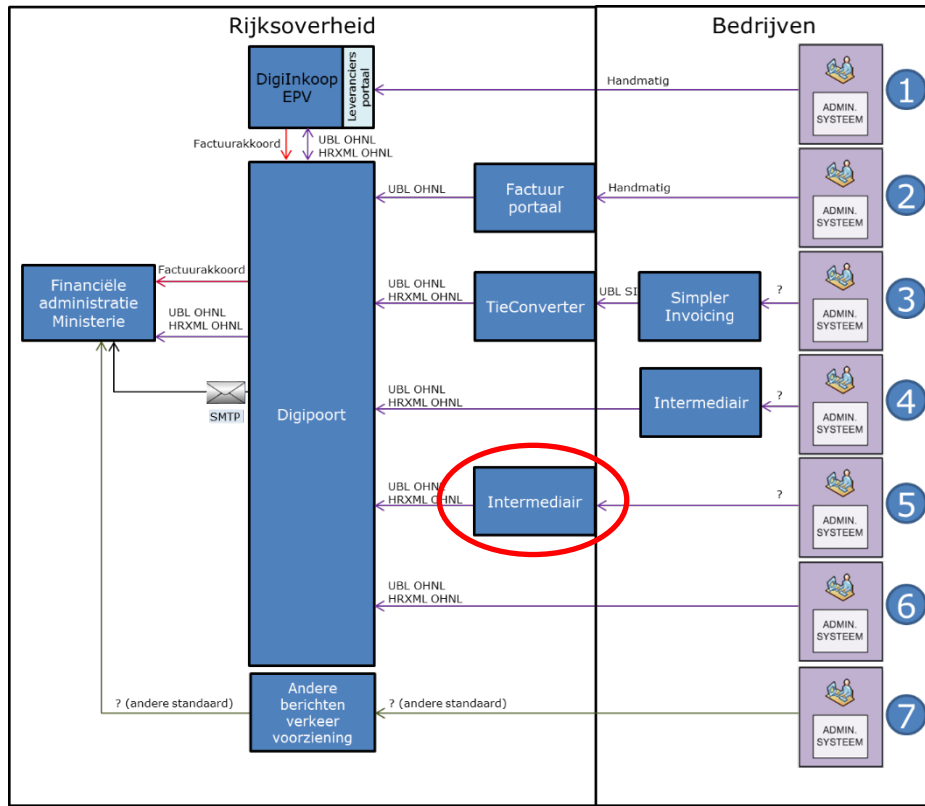


4. *Intermediaire koppeling – door leverancier afgenomen dienstverlening van een marktpartij*

De leverancier laat haar boekhoudsysteem een factuur genereren in enig formaat en laat dit converteren door de intermediair naar een elektronisch factuurbericht conform de overheidstandaard UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL. De intermediair stuurt dit via de Digipoort naar de financiële administratie van de Rijksdienst. In het financiële systeem volgt de betaling.

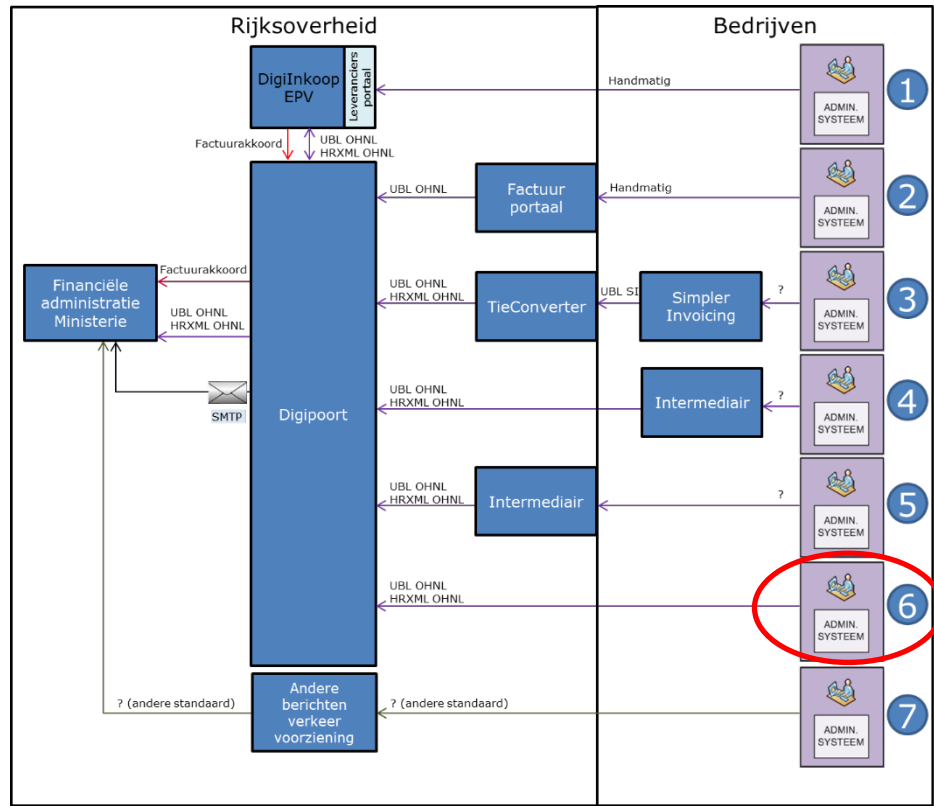






6. Directe koppeling

De leverancier laat haar eigen boekhoudsysteem een elektronisch factuurbericht genereren en stuurt dit via de Digipoort naar de financiële administratie van de Rijksdienst conform de overheidstandaard UBL OHNL of SETU (HR-XML) OHNL voor factuurberichten. In het financiële systeem volgt de betaling.



## 8.2 Bijlage 2: Bronvermelding

Op de interne samenwerkingsruimte "[E-facturatie: authenticiteit en ingangsdatum betaaltermijn](#)" staan alle bronnen zelf zoals deze zijn gebruikt voor het stuk. Hieronder volgt een titelopsomming.

1. *94/820/EG Aanbeveling van de commissie van 19 oktober 1994 betreffende de juridische aspecten van de elektronische uitwisseling van gegevens*
2. *Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006*
3. *Richtlijn 2014/55/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten*
4. *Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 ihkv richtlijn 2014/55/EU*
5. *Algemene wet bestuursrecht*
6. *Memorie van toelichting AWB kst-28483-3*
7. *Comptabiliteitswet 2016*
8. *Burgerlijk Wetboek, Boek 2*
9. *Burgerlijk Wetboek, Boek 6*
10. *Burgerlijk Wetboek, Boek 7*
11. *Wet op de omzetbelasting 1968*
12. *Besluit "Omzetbelasting, administratieve-, facturerings- en andere verplichtingen" (nr. BLKB/2012/477M , gewijzigd bij besluit van 10 oktober 2017, nr. BLKB2017/7366, Stcrt. 2017, 59187)*
13. *Algemene Wet inzake Rijksbelastingen*
14. *Regeling financieel beheer*
15. *Nota "Omgaan met elektronische documenten"*

*De nota "Omgaan met elektronische documenten" is zelf geen formeel kader maar een interne praktische handreiking vanuit de Belastingdienst voor de fiscaal toezichtmedewerker op basis van doorvertaling van vigerende wetgeving. In de nota komt expliciet naar voren dat de huidige wetgeving niet definieert welke van de verschillende versies en vormen de authentieke factuur betreft maar dat van te voren moet zijn afgesproken tussen de betrokken partijen welke versie origineel is en welke de kopie. Deze afspraken dienen in het inkoopcontract en de hierbij behorende inkoopvoorwaarden te worden vastgelegd zodat helder is wat als authentieke factuur kan worden gezien. Vanwege het interne karakter van de nota is deze niet als bijlage opgenomen in het document maar alleen als citaat uit paragraaf 5.1.1.2 vermeld:*

*“Wanneer moet worden bepaald welke factuur het origineel is, zal de Belastingdienst aansluiten bij wat partijen onderling hebben afgesproken.”*

16. *Uw geautomatiseerde administratie en de fiscale bewaarplicht*
17. *Besluit vaststelling Algemene Rijksvoorwaarden voor inkoop (ARBIT-2018, ARIV-2018 en ARVODI-2018)*
18. *Voorwaarden elektronisch factureren*
19. *Besluit Digipoort voor e-Facturen*
20. *Voorwaarden e-factureren via Digipoort*
21. *Gebruiksvoorwaarden Digipoort voor de koppelvlakken WUS voor bedrijven, SOAP 2008 Datum 15 juli 2013*
22. *DigiInkoop berichtstroomspecificaties voor leveranciers Versie 1.5 Datum december 2017*
23. *WGK005654 - Wet Digitale Overheid (wet in wording)*
24. *Toepassingskader elektronisch factureren Rijksoverheid*
25. *Semantisch model e-factuur (SMeF)*
26. *Kamerbrief Monitor Betaaltermijnen Overheid 2017 - DGBI-O / 18126210*
27. *Zaaknummer AWB 04/253 GEMWT, uitspraak 21 juli 2004*
28. *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017*