

# **VERKENNING IMPACT E-FACTUREREN**

## **Simplerinvoicing FULL**



Opgesteld door Frank van Zutphen & Maurice van Erven  
Datum 3 augustus 2017  
Versie Definitieve versie

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Aanpak & methodologie	8
1.4 Analyse van de impact	9
1.5 Leeswijzer	10
<b>2 e-factureren</b>	<b>11</b>
2.1 Projectbeschrijving	11
2.2 Coherentie	20
2.3 Stakeholders & rollen	21
<b>3 Verkenning impact</b>	<b>25</b>
3.1 Samenhang	25
3.2 Effecten & alternatieven	32
3.3 Maatschappelijke meerwaarde	38
<b>4 Opschalingsanalyse</b>	<b>40</b>
4.1 Conclusies	40
4.2 Vervolgacties	42
<b>Bijlage A: Gesprekspartners</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage B: Gebruikte bronnen</b>	<b>48</b>

# Managementsamenvatting

## Achtergrond

Vanaf 27 november 2018 moeten alle gemeenten e-facturen kunnen ontvangen en verwerken. Dat volgt uit de Europese Richtlijn inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten. Een e-factuur is een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. Gemeenten ontvangen op dit moment veel facturen in PDF, maar een factuur in PDF is nadrukkelijk geen e-factuur!

In de afgelopen periode heeft KING een verkenning van de impact gemaakt van e-factureren voor gemeenten. Het resultaat van deze verkenning presenteren wij in deze rapportage.

## Waarom e-factureren?

Allereerst is er de wettelijke verplichting (EU Richtlijn) om facturen te kunnen ontvangen en verwerken vanaf 27 november 2018. Daarnaast zijn er verschillende redenen waarom het interessant is voor gemeenten om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken, te weten:

- Met het kunnen ontvangen en verwerken van e-facturen wordt voldaan aan een wens van het bedrijfsleven. Hiermee draagt e-factureren bij aan een betere dienstverlening aan ondernemers met lagere kosten voor overheid én bedrijfsleven als gevolg.
- Efficiencybesparingen bij gemeenten bij de verwerking van de factuur bij het ontvangen, de data-entry, de goedkeuring en de archivering;
- Veel minder uitval van facturen vanwege een foutloze instroom van facturen;
- Kortere doorlooptijden bij de verwerking van de factuur en daardoor minder overschrijdingen van betaaltermijnen (dit draagt overigens ook weer bij aan een betere dienstverlening aan bedrijven);
- Minder spookfacturen en daardoor minder verkeerde betalingen;
- Eenvoudigere accountantscontroles;
- Uitstraling en imago van gemeenten en overheid.

## Wat is het resultaat van de afgelopen periode?

In de afgelopen periode heeft KING onder meer een verkenning van de impact van e-factureren uitgevoerd. Hiervoor hebben wij gesproken met ongeveer 30 betrokken professionals van gemeenten (voorlopers), softwareleveranciers en andere stakeholders, waaronder PIANOo (ondersteunt decentrale overheden bij implementatie e-factureren), de FAMO (Federatie voor Algemene Middelenmanagers bij de Overheid) en de Stichting Simplerinvoicing (verantwoordelijk voor het beveiligde netwerk dat e-factureren mogelijk maakt). Deze partijen hebben allen tevens zitting gehad in de begeleidingscommissie van deze verkenning.

Centrale onderzoeksvraag van de verkenning was:

***Wat is er nodig om tot grootschalige implementatie van e-factureren te komen zodat alle gemeenten vanaf 27 november 2018 e-facturen kunnen ontvangen en verwerken?***

Uit deze verkenning is het volgende beeld naar voren gekomen:

- Bij de Rijksoverheid is het vanaf 1 januari 2017 bij nieuwe contracten verplicht voor bedrijven om te factureren door middel van een e-factuur.
- 27% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen verstuurd in 2016 en 37% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen ontvangen in 2016. De e-factureren functionaliteit zit ingebouwd in de meest gangbare financiële administratiepakketten voor bedrijven.
- Er zijn op dit moment slechts enkele gemeenten die e-facturen kunnen ontvangen. Belangrijkste reden daarvoor is dat er nog geen technische oplossing was om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken. Een andere reden is dat de stap van pdf naar e-factureren minder winst oplevert dan de reeds gezette stap van papier naar PDF of gescande factuur. In de eerste helft van 2017 hebben softwareleveranciers (dankzij een Europese subsidieregeling) hier wel stappen in gezet en op dit moment wordt e-factureren bij 10 gemeenten geïmplementeerd. Op het moment van schrijven zijn er echter nog geen representatieve werkende voorbeelden (waar gemeenten overigens wel behoefte aan hebben).
- Er is nog weinig urgentie bij gemeenten voor het onderwerp e-factureren. Dit mede omdat de publieke waarde van e-factureren beperkt is. Wordt een kiezer er warm van als een gemeente e-facturen kan ontvangen?
- Er leven nog veel vragen over e-factureren bij gemeenten. Dat begint bij generieke kennis over e-factureren (Wat is het? Hoe werkt het?), maar ook bij praktische kennis (Wat betekent dat voor mij? Wat moet ik dan doen als gemeente? Wat betekent dit voor mijn processen? Wat moet ik doen om e-factureren te implementeren?). Veel van de antwoorden op deze vragen zijn overigens te vinden bij PIANOo.

Een belangrijke constatering uit de analyse is de volgende. Gemeenten hebben zelf een grote mate van vrijheid hoe groot of klein het project e-factureren op te zetten. De volgende fasen zijn daarbij te onderscheiden:

- **Techniek.** De gemeente heeft de technische oplossing om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken (hiermee wordt voldaan aan de verplichtingen van de EU Richtlijn).
- **Proces.** Wanneer een gemeente e-facturen kan ontvangen, kunnen bepaalde stappen in het proces van de factuurverwerking worden aangepast voor wat betreft het ontvangen, data entry (scannen + controle), goedkeuring (checks & balances) en archiveren.
- **Adoptie / gebruik.** Het is niet alleen relevant dat de gemeente klaar is om e-facturen te kunnen ontvangen. Het is uitermate relevant dat er voldoende toeleveranciers (bedrijven) zijn die e-facturen sturen naar gemeenten. Zonder massa geen kassa!
- **Automatisch boekhouden.** Het is nu nog een toekomstbeeld voor de middellange tot lange termijn, maar e-factureren via Simpler Invoicing FULL (uitwisseling van e-facturen via een beveiligd netwerk) heeft de potentie dat automatisch boekhouden mogelijk wordt, waarbij facturen zonder enige menselijke interactie betaalbaar kunnen worden gesteld. Dit stelt wel hoge eisen aan de inkoop-, order- en verplichtingenadministratie. Voor nu hebben wij automatisch boekhouden buiten de scope van de analyse geplaatst en alleen opgenomen ter illustratie van de stip op de horizon.

Het implementeren van de techniek en het verwerken van e-facturen is voldoende om aan de EU Richtlijn te voldoen. Als we echter naar de bijbehorende business case kijken (waarbij processen nog niet gewijzigd zijn en er nog weinig e-facturen binnenkomen) dan worden de potentiële voordelen van e-factureren niet benut. In dat geval is er een extra kanaal (met bijbehorende kosten) waarlangs bedrijven facturen kunnen indienen. En dat betekent dat er geen positieve business case is.

Het is dus belangrijk dat de gemeente verder kijkt en ook de achterliggende processen aanpast en stimuleert dat zo veel mogelijk bedrijven ook daadwerkelijk e-facturen gaan versturen. Het is daarom aan te raden om niet alleen de techniek binnen de scope van het project e-factureren te plaatsen, maar ook het proces én de adoptie / het gebruik. Een conclusie die ook door de begeleidingscommissie wordt gedeeld. De implementatie van e-factureren bij gemeenten wordt dan wel complexer en daarmee wordt ook de behoefte aan implementatie-ondersteuning groter.

### **Hoe kan de volgende fase eruit zien?**

Het programmabureau PIANOo ondersteunt gemeenten bij de implementatie van e-factureren. Er is inmiddels veel werk gedaan door PIANOo. Op dit moment werken gemeenten en leveranciers samen in de CEF-Call pilots en binnenkort gaan de ketenactivatietesten starten. De uitkomsten hiervan zijn nog niet allemaal beschikbaar en verwerkt in het huidige aanbod (van leveranciers en PIANOo) en in de beschikbare documentatie.

Gemeenten zijn nu aan zet. Gemeenten moeten aan de slag met e-factureren, door bij hun leverancier te informeren naar de benodigde upgrade en voorbereidingen te treffen voor de implementatie van e-factureren. PIANOo heeft hiervoor al het nodige uitgewerkt, waar gemeenten gebruik van kunnen maken (zie onder meer <https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>). Ook de voorliggende rapportage geeft een gemeente inzicht in e-factureren.

Uit deze verkenning van de impact zijn 23 vervolgacties naar voren gekomen, die nodig zijn om tot een grootschalige implementatie van e-factureren bij gemeenten te komen. Er moet nog een aantal randvoorwaarden worden ingevuld en de beschikbare documentatie kan in een iteratief proces worden aangescherpt, waarmee de kwaliteit en bruikbaarheid voor gemeenten wordt vergroot. Het merendeel van de gewenste vervolgacties hangen samen met de implementatie-ondersteuning.

De voorliggende studie is een verkenning van de impact, omdat er nog geen afgeronde voorbeeldimplementaties zijn. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat ervaringen van implementaties leiden tot nieuwe inzichten en daarmee ook aanvullende vervolgacties.

### **Naschrift:**

Het Ministerie van Economische Zaken, PIANOo, VNG en KING hebben eind mei met elkaar gesproken over de resultaten van deze verkenning van de impact. Het Ministerie van EZ en PIANOo delen de conclusies en aanbevelingen uit de impactanalyse en de diverse actiepunten op het gebied van implementatie-ondersteuning zijn al opgepakt of worden binnenkort opgepakt.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vanaf 27 november 2018 moeten alle gemeenten e-facturen kunnen ontvangen en verwerken. Dat volgt uit de Europese Richtlijn inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.<sup>1</sup> Een e-factuur is een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. Dat betekent het volgende: een PDF is geen e-factuur!<sup>2</sup>

Om e-facturen te kunnen ontvangen moeten gemeenten aanpassingen doorvoeren in onder meer hun ICT, werkwijzen en processen. Een vraagstuk dat relevant is voor alle 388 gemeenten.

## 1.2 Vraagstelling

Het bovenstaande was aanleiding voor KING om deze impactanalyse op te stellen. Daarbij staat in de voorliggende studie de volgende onderzoeksvraag centraal:

***Wat is er nodig om tot grootschalige implementatie van e-factureren te komen zodat alle gemeenten vanaf 27 november 2018 e-facturen kunnen ontvangen en verwerken?***

Wij hebben de volgende randvoorwaarden benoemd waaraan de oplossing (wat is er nodig?) moet voldoen, zijnde:

- Het resultaat moet zijn dat 388 gemeenten kunnen voldoen aan de verplichting vanaf 27 november 2018;
- Het kunnen ontvangen en verwerken van e-facturen moet meerwaarde bieden voor gemeenten;
- Gemeenten moeten zo veel mogelijk worden ontzorgd bij de implementatie van e-factureren.

Het bovenstaande heeft ook gevolgen voor de scope van de analyse:

- Er is niet alleen gekeken naar de techniek, maar ook naar processen en naar het gebruik (realiseren van volumes)
- Er is niet alleen gekeken naar het ontvangen van e-facturen, maar ook naar het kunnen versturen van e-facturen.<sup>3</sup>
- Voor deze analyse is gekeken naar e-factureren met Simplerinvoicing.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2014/55/EU (zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0055>).

<sup>2</sup> Het een en ander wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2.

<sup>3</sup> Merk op: Het kunnen versturen van e-facturen valt niet binnen de Richtlijn 2014/55/EU.

## 1.3 Aanpak & methodologie

### 1.3.1. Plan van aanpak

Om de bovengenoemde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben wij in de tweede helft van 2016 en het eerste kwartaal van 2017 de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Deskresearch, o.a. van verschillende eerdere impactanalyses;
- Interviews met gemeenten, softwareleveranciers en andere stakeholders (zie bijlage A: Gesprekspartners);
- Deelname aan bijeenkomsten pilotgemeenten;
- Deelname aan andere bijeenkomsten (onder meer doe-dagen KING);
- De conceptversie van het rapport is voorgelegd aan een begeleidingscommissie (18 april 2017, bestaande uit de geïnterviewden uit bijlage A).

### 1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse hebben wij het opschalingskader van KING gebruikt. Het gebruik van dit opschalingskader zorgt ervoor dat alle relevante elementen van het opschalingsvraagstuk worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het opschalingskader is in de volgende figuur opgenomen.





Het eerste element van het opschalingskader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project (inclusief plan van aanpak) en het belang van het project. Het tweede element van het opschalingskader is de **coherentie**. Hoe past het project binnen de Digitale Agenda 2020 en binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Vervolgens wordt gekeken naar de **samenhang**: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, gemeentelijke ICT) en in hoeverre is deze oplossing schaalbaar? Daarna wordt gekeken naar de **effecten & alternatieven**. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Als laatste kan worden gekeken naar de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van de opschaling en hoe is de financiering te organiseren? Het gebruik van het opschalingskader zorgt ervoor dat alle relevante elementen van opschalingsvraagstukken mee worden genomen.

## 1.4 Analyse van de impact

In het verleden heeft KING al meerdere analyses gemaakt over de impact en de kosten en baten van e-factureren. In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijkste verschillen met de eerdere studies. Vervolgens lichten wij kort toe, waarom deze studie een 'verkenning van de impact' is en geen 'impactanalyse'.

### 1.4.1. Samenhang met eerdere analyses door KING

KING heeft eerder al verschillende impactanalyses gemaakt over het onderwerp e-factureren. Zo is er in 2013 een impactanalyse<sup>4</sup> opgesteld van e-factureren en is in 2014 een business case<sup>5</sup> gemaakt van e-factureren. Een belangrijk verschil tussen deze eerdere studies en de voorliggende studie is de e-factureringswijze (zowel implementatie als gebruik). In de eerdere analyses is gekeken naar de transitie van papier naar PDF en is nog niet gekeken naar de Simplerinvoicing oplossing. Vandaar dat er behoefte was aan een nieuwe verkenning van de impact voor e-factureren.

### 1.4.2. Verkenning van de impact

Deze studie heeft de naam 'verkenning impact e-factureren' en niet 'impactanalyse e-facturen'. De reden daarvoor is dat er op dit moment nog geen gemeenten zijn die e-factureren helemaal hebben geïmplementeerd. Daardoor was het niet mogelijk om de feitelijke impact te kunnen waarnemen, maar gaat het nu vooral nog om de te verwachten impact van e-factureren.

Dit brengt ons bij de eerste longtail of vervolgactie. In het vervolg van het rapport presenteren wij verschillende vervolgacties die bij kunnen dragen aan een succesvolle implementatie van e-factureren bij alle gemeenten. Deze vervolgactie zijn allen gevalideerd door de begeleidingscommissie op inhoud en actiehouder.

<sup>4</sup> KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*.

<sup>5</sup> KING (2014), *Business cases e-factureren*.

**Vervolgactie:** Het is aan te raden om mee te kijken bij de eerste gemeenten die definitieve oplossingen implementeren (bijvoorbeeld oplossingen die voortkomen uit de CEF-Call pilots<sup>6</sup>), de resultaten te evalueren, lessen te trekken en deze lessen beschikbaar te stellen voor de gemeenten die op een later tijdstip e-factureren gaan implementeren. Het is aan te raden om dat met het raamwerk van een impactanalyse te doen.

## 1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat het tweede hoofdstuk in op het onderwerp e-factureren. Deze studie baseert zich op informatie die deels online te vinden is; waar relevant wordt naar andere bronnen verwezen. Het derde hoofdstuk gaat in op de verwachte impact (daarbij is gekeken naar de techniek, naar de input en output en naar de te verwachten effecten). In het vierde hoofdstuk wordt de opschalingsanalyse opgenomen.

Voor gemeenten die aan de slag willen met e-factureren zijn dus vooral de hoofdstukken 1 t/m 3 interessant. Voor de beleidsmatige keuze hoe de rol van landelijke partijen en KING verder in te vullen, zijn vooral de hoofdstukken 3 en 4 interessant.

---

<sup>6</sup> Om de implementatie te ondersteunen en ervaring op te doen, is er vanuit Europa subsidie beschikbaar gesteld aan softwareleveranciers om e-factureren mogelijk te maken in hun producten. Dit gebeurt via een CEF-call (Connecting Europe Facility). De volgende gemeenten maken onderdeel uit van het consortium van deze CEF Call: Breda, Borger-Odoorn, Drechtsteden-SSC, Meppel, Tholen, Utrecht en Zaanstad.

## 2 e-factureren

In dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting gegeven op het onderwerp e-factureren (paragraaf 2.1). Vervolgens is een schets gegeven van de huidige status. Tevens zijn de belangrijkste stakeholders geïdentificeerd (paragraaf 2.2).

### 2.1 Projectbeschrijving

#### **Projectbeschrijving: Wie, wat, waar<sup>7</sup>, wanneer, waarom, op welke wijze, met welke middelen**

In deze paragraaf is een projectbeschrijving gemaakt van e-factureren. Daarbij is gekeken naar de 7 w's (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen). Wij starten daarbij eerst met een beschrijving van het concept van e-factureren. Na het lezen van deze paragraaf heeft de lezer een globaal beeld van wat e-factureren inhoudt. Meer gedetailleerde uitwerkingen zijn opgenomen in de overige paragrafen van hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 3.

Een e-factuur is een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. De e-factuur heeft de vorm van een xml-bestand en kan automatisch worden ingelezen door de software van de ontvanger van de factuur.

De wettelijke eisen aan het verzenden van een elektronische factuur zijn:<sup>8</sup>

- Uw e-factuur moet voldoen aan de wettelijke eisen. Dat zijn de wettelijke eisen die ook gelden voor papieren facturen en voor facturen die u verzendt als pdf-bijlage bij een e-mail.<sup>9</sup>
- Uw afnemer moet akkoord gaan met het feit dat hij een e-factuur toegestuurd krijgt. Is uw klant niet akkoord met het ontvangen van een elektronische factuur? Dan mag hij die e-factuur weigeren (dit geldt conform de Europese Richtlijn uitdrukkelijk niet meer voor overheidspartijen vanaf 27 november 2018).
- U moet ervoor zorgen dat de factuur altijd voor de mens leesbaar gemaakt kan worden.

Conform de Europese Richtlijn geldt voor elke overheid vanaf 27 november 2018 voor het ontvangen van een elektronische factuur:

- Facturen die worden aangeboden in de e-factureren standaard, moeten worden geaccepteerd.
- Overheden mogen partijen die willen e-factureren dit niet weigeren.

Bij de e-factuur is precies vastgelegd wat de informatie op de factuur betekent. Hierdoor is het niet meer nodig om informatie te interpreteren (wat wel het geval is bij bijvoorbeeld een factuur in PDF of bij een papieren factuur). In de volgende figuur is overzichtelijk weergegeven wat de belangrijkste verschillen zijn tussen een e-factuur, een PDF-factuur en een papieren factuur.<sup>10</sup> Te zien is dat er geen handelingen / processtappen meer nodig zijn bij de ontvangende partij van de factuur. Daar zit de belangrijke meerwaarde van de e-factuur.

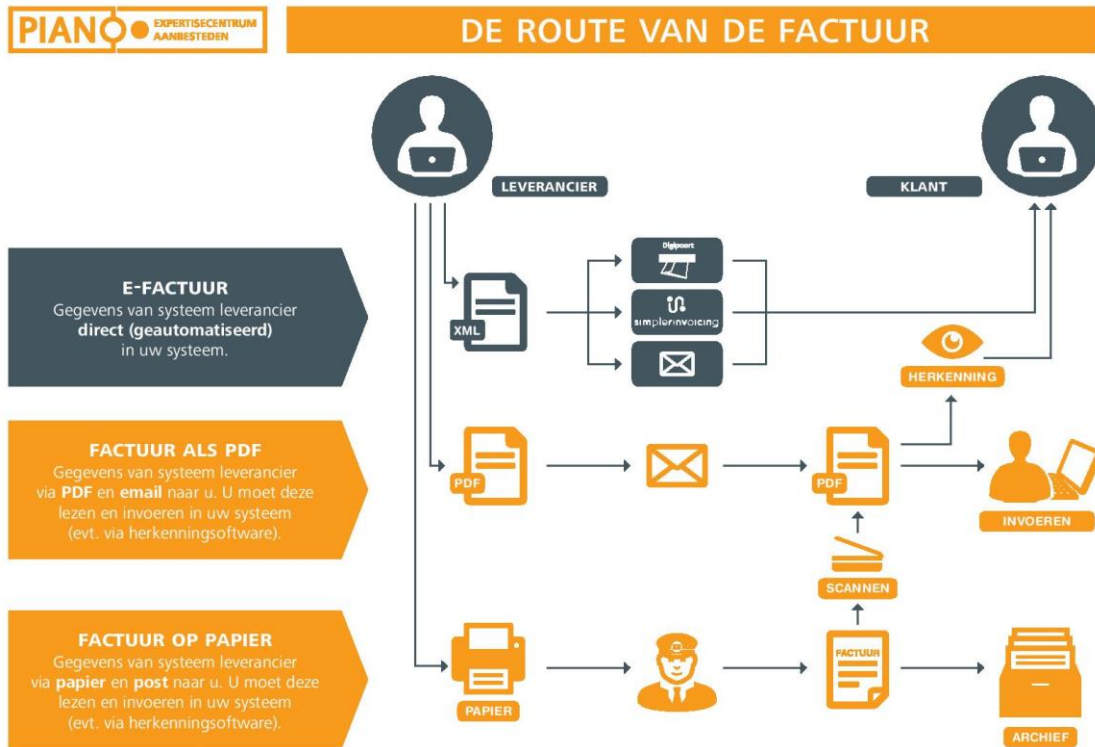
<sup>7</sup> De 'waar' is voor het onderwerp e-facturen minder relevant en daarom niet apart uitgeschreven.

<sup>8</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke\\_eisen\\_voor\\_facturen/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke_eisen_voor_facturen/)

<sup>9</sup> Juridisch gezien is een e-factuur gelijk aan een papieren factuur.

<sup>10</sup> Bron: <https://www.pianoo.nl/metrokaart-e-factureren-faq/welke-vormen-van-facturen-zijn-er.>



Er zijn in potentie verschillende manieren / kanalen voor gemeenten om e-facturen van toeleveranciers te ontvangen. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke oplossing(en) hun voorkeur heeft/hebben:<sup>11</sup>

- Via de e-mail (SI LITE oplossing), de gemeente ontvangt de e-factuur (xml-bericht) van de toeleverancier via de e-mail.
- Via het e-facturatie netwerk van Simplerinvoicing (SI FULL oplossing). In Simplerinvoicing hebben factuurdienstverleners afspraken gemaakt over technische uitwisseling en waarborgen van authenticiteit (herkomst van de factuur) en integriteit. De uitwisseling gaat via het beveiligde PEPPOL netwerk. Gemeenten moeten hiervoor afspraken maken met een serviceprovider (die de rol van access point tot het PEPPOL netwerk heeft).
- Via Digipoort. De Rijksoverheid ontvangt e-facturen via Digipoort. Voor de volledigheid hebben wij hier ook het Digipoort kanaal opgenomen, omdat dit één van de beschouwde kanalen was in de eerdere impactanalyse over e-factureren.<sup>12</sup> Voor gemeenten raden wij deze oplossing af

<sup>11</sup> PIANOo (het Expertisecentrum voor aanbesteden) heeft een analyse uitgevoerd van de kanaalkeuze bij e-factureren (zie <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/factsheetkanaalkeuzesept2016.pdf>). Het PIANOo programmabureau ondersteunt gemeenten bij het implementeren van e-factureren. PIANOo adviseert positief over drie kanalen (e-mail + e-factuur, e-facturatie netwerk en een factuurportaal). In een factuurportaal kunnen leveranciers handmatig hun factuur invoeren. Wij hebben deze niet meegenomen als alternatief in onze analyse, omdat een factuurportaal alleen onvoldoende is om aan de EU Richtlijn te voldoen. Er moet dus sowieso één van de twee andere oplossingen (via e-mail + e-factuur of via e-facturatie netwerk) worden geïmplementeerd om te voldoen aan de EU Richtlijn. Een factuurportaal is een optionele extra voor een gemeente.

<sup>12</sup> KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*.

vanwege de complexiteit van het implementeren van de oplossing en de relatief hogere kosten die hiermee gepaard gaan.<sup>13</sup>

## Wie

Er zijn verschillende betrokkenen binnen de gemeente bij de implementatie van e-facturen.

1. De primaire doelgroep, het aanspreekpunt voor implementatie, verschilt bij gemeenten. Afhankelijk van de inrichting van het besluitvormingsproces is dat de lijnverantwoordelijke middenmanager of de informatiemanager. De primaire gebruiker of proceseigenaar die met de implementatie van e-factureren moet gaan werken, bestaat uit de middenmanagers en/of de financiële managers (zij worden vertegenwoordigd door de brancheorganisatie van de FAMO, Federatie van Algemene Middenmanagers bij de Overheid).
2. De secundaire doelgroep voor implementatie van e-factureren binnen gemeenten bestaat uit de applicatiebeheerders. Zij vormen de secundaire doelgroep, omdat zij iets verder van de processen van inkoop, financiële administratie en betaling af staan. Zij hebben echter wel een rol bij zowel implementatie en uitrol als in de gebruiksfase. Tevens neemt de applicatiebeheerder deel aan de regionale overleggen met de softwareleverancier.

In de gebruiksfase zijn er uiteraard meerdere betrokkenen, zoals controllers, administratief medewerkers en inkoopmedewerkers. Zij moeten worden betrokken bij de wijzigingen die het werken met e-facturen met zich meebrengt.

Buiten de gemeente zijn er verschillende partijen die een rol hebben om van e-factureren een succes te maken, te weten softwareleveranciers (financiële administratiesoftware, service providers) en toeleveranciers/bedrijven (die de e-facturen naar de gemeente moeten sturen).<sup>14</sup>

## Wat

Signalen uit het veld laten zien dat er nog verschillende percepties zijn van wat e-factureren nu precies is. Zo wordt vaak gedacht dat het kunnen ontvangen van een PDF ook een vorm van e-factureren is. Dit is een hardnekkige misperceptie en daarom belangrijk om steeds weer toe te lichten.

Daarnaast is er niet echt een scherp afgebakende definitie van wat het project e-factureren voor gemeenten nu eigenlijk inhoudt. Hoe breed of hoe smal moet het project worden ingestoken? Welk deel van het proces gaat er veranderen en betekent dit ook dat andere (daarmee samenhangende processen, zie het tekstkader inkoopproces) aangepast moeten worden? Wat reken je tot het project e-factureren?

Wat is het project e-factureren? Om daar een eerste schets van te maken presenteren wij hieronder eerst een globale schets van het inkoopproces, omdat het factuurverwerkingsproces afhankelijkheden kent van de andere processen.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Om aan te sluiten op e-factureren via Digipoort en de berichtenstandaard voor e-factureren te implementeren moet een aansluittraject worden doorlopen (zie voor het stappenplan en documentatie <https://www.logius.nl/ondersteuning/e-factureren-voor-overheden-via-digipoort/>).

<sup>14</sup> Implementatieondersteuning door bv. PIANOo en KING hebben wij hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>15</sup> Bron: KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*.

Het inkoopproces bestaat globaal gezien uit vijf deelprocessen:

1. Aanvragen: dit proces wordt ook wel het oriëntatieproces genoemd aangezien in deze fase informatie over producten of diensten wordt ingewonnen zoals prijsinformatie, specificaties, leveringsvoorwaarden etc.
2. Bestellen: tijdens dit proces wordt een bestelling geplaatst en bevestigd door de toeleverancier, dit is het moment dat toeleverancier en gemeente over en weer een verplichting aangaan.
3. Ontvangen: tijdens dit proces wordt een product of dienst geleverd en geregistreerd als geleverd.
4. Factuur verwerken: tijdens dit proces wordt de factuur uitgewisseld, geboekt, goedgekeurd, betaalbaar gesteld en gearhiveerd.
5. Betalen: tijdens dit proces wordt de betaling uitgevoerd, dit is tevens de laatste stap in het proces.

De wijze waarop deze processen zijn ingericht verschilt per gemeente. In het tekstblok hieronder is nog een nadere uitwerking gemaakt van de stap 'factuur verwerken', uitgaande van de traditionele verwerking van facturen op papier.<sup>16</sup>

1. Ontvangen: ontvangen van de post waarbij de facturen een boekingstempel krijgen en een datumstempel; dit proces wordt veelal gedaan in de postkamer. Hierna gaat de factuur naar de financiële administratie;
2. Data entry: de factuurgegevens (factuurnummer, bedrag, btw, factuurdatum leverancier, etc.) worden in een systeem ingevoerd, de factuur krijgt een uniek nummer in de financiële administratie dat ook op de factuur wordt geschreven (boekstuknummer). Dit proces wordt veelal gedaan door de financiële administratie;
3. Goedkeuring: de factuur wordt door de budgethouder goedgekeurd. Deze persoon controleert of de factuur klopt met de bestelling en of de goederen/diensten daadwerkelijk geleverd zijn. Vaak is deze persoon verantwoordelijk voor het boeken van de factuur op de kostensoort en kostenplaats. Het daadwerkelijk boeken van de factuur op de juiste kostensoort of kostenplaats wordt vaak uitgevoerd door de financiële administratie. Als de factuur is goedgekeurd wordt deze vrijgegeven voor betaling;
4. Archiveren: de factuur wordt na goedkeuring gearhiveerd. Dit gebeurt meestal door de financiële administratie.

Alle stappen in het bovengenoemde proces kunnen veranderen wanneer een gemeente een e-factuur gaat verwerken. In paragraaf 3.1.1 is dit nader uitgewerkt.

Vanzelfsprekend is het aan de gemeente zelf hoe breed of smal de implementatie van e-factureren in te steken, de volgende fasen zijn te onderscheiden:<sup>17</sup>

1. **Techniek.** De gemeente heeft de technische oplossing om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken (hiermee wordt voldaan aan de verplichtingen van de EU Richtlijn).
2. **Proces.** Wanneer een gemeente e-facturen kan ontvangen, kunnen bepaalde stappen in het proces van de factuurverwerking worden aangepast (voor wat betreft het ontvangen, de data entry (scannen + controle), de goedkeuring (checks & balances) en het archiveren).

<sup>16</sup> Bron: KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*.

<sup>17</sup> De fasen zijn hier opeenvolgend gepresenteerd, maar de stappen 2 en 3 kunnen ook omgedraaid worden.

3. **Adoptie / gebruik.** Het is niet alleen relevant dat de gemeente klaar is om e-facturen te kunnen ontvangen. Het is ook relevant dat er voldoende toeleveranciers zijn die e-facturen sturen naar gemeenten, onder andere om daarmee routine in het werkproces te kunnen opbouwen.
4. **Automatisch boekhouden.** Het is nu nog een toekomstbeeld voor de middellange termijn, maar e-factureren via SI FULL heeft de potentie dat hierdoor automatisch boekhouden mogelijk wordt, waarbij facturen zonder enige menselijke interactie betaalbaar kunnen worden gesteld. Dit stelt wel hoge eisen aan de inkoop-, order- en verplichtingenadministratie.

Daarnaast is het ook de vraag of naast het kunnen ontvangen en verwerken van e-facturen de gemeente het zelf **versturen van e-facturen** binnen of buiten het project plaatst. In de Europese Richtlijn inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten zijn geen bepalingen opgenomen voor aanbestedende diensten (waaronder gemeenten) om ook e-facturen te kunnen versturen, maar er is wel enige logica om zelf het goede voorbeeld te geven aan de toeleveranciers en dus ook zelf e-facturen te kunnen versturen.

Het berichtenverkeer in het sociaal domein (iWMO en iJW) hebben wij buiten deze analyse gehouden en wij raden aan om dat ook buiten het e-factureren project te houden. Daar is voor een andere werkende oplossing gekozen die op dit moment voor praktisch alle gemeenten geïmplementeerd is.<sup>18</sup>

Verderop in dit rapport volgt een advies over de nadere afbakening van het project e-factureren.

Meer informatie over e-factureren:

- Simplerinvoicing<sup>19</sup> <http://www.simplerinvoicing.org>
- PIANOo <https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>
- KING <https://www.da2020.nl/ondersteuningsmiddelen/e-factureren>

### Wanneer

Vanaf 27 november 2018 moeten gemeenten in staat zijn om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken. Vanaf begin 2017 zijn de eerste gemeenten gestart met de implementatie van e-factureren (via de CEF-Call) en het is de verwachting dat de geleerde lessen en oplossingen vanuit softwareleveranciers vanaf het tweede kwartaal van 2017 beschikbaar komen.

Er is nog niet duidelijk met welke doorlooptijd rekening moet worden gehouden om e-factureren te kunnen implementeren, de huidige implementaties zijn niet representatief om uitspraken over tijdsbeslag te kunnen doen.

### Waarom

Er zijn verschillende redenen waarom het interessant is voor gemeenten om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken:

1. Allereerst is er de **wettelijke verplichting** (EU Richtlijn 2014/55/EU) om facturen te kunnen ontvangen en verwerken vanaf 27 november 2018.

<sup>18</sup> Hier is gekozen voor een soort van factuurportaal waar gemeenten gebruik van maken (Vecozo). Na een toewijzing / order kan de toeleverancier declaratieregels invoeren, dit leidt tot een factuurbericht (wettelijk gezien is dit ook een factuur) en de gemeente betaalt de factuur dan.

<sup>19</sup> Stichting Simplerinvoicing heeft tot doel het stimuleren van e-factureren door een standaard beschikbaar te stellen voor de e-factuur en voor gerelateerde documenten. SIDN is sinds 2015 als beheerder betrokken bij Simplerinvoicing.

2. Met het kunnen ontvangen en verwerken van e-facturen wordt voldaan aan een wens van de zogeheten Ronde Tafel e-factureren. Hier hebben diverse koepels en brancheverenigingen zitting in onder leiding van de Minister van Economische Zaken. Hiermee draagt e-factureren bij aan een **betere dienstverlening aan bedrijven** met lagere kosten voor overheid én bedrijfsleven.
3. Er zijn verschillende **voordelen voor gemeenten** wanneer zij e-facturen kunnen ontvangen en verwerken. Deze voordelen zijn wel sterk afhankelijk van de huidige werkwijze van de factuurverwerking. De volgende voordelen zijn te onderscheiden:
  - a. Efficiencybesparingen bij de verwerking van de factuur bij het ontvangen, de data-entry, de goedkeuring en de archivering;
  - b. Minder uitval van facturen (leidend tot efficiencybesparingen);
  - c. Kortere doorlooptijden bij de verwerking van de factuur en daardoor minder overschrijdingen van betaaltermijnen (dit draagt overigens ook weer bij aan een betere dienstverlening aan bedrijven);
  - d. Minder spookfacturen in het behandelproces en daardoor minder verkeerde betalingen;
  - e. Accountantscontrole kan eenvoudiger worden door digitale beschikbaarheid van facturen;
  - f. Verbetering uitstraling en imago van gemeenten en overheid.

Uit de eerdere impactanalyse voor e-factureren<sup>20</sup> kwam naar voren dat e-factureren de grootste voordelen had voor gemeenten die nog een groot deel van het factuurverwerkingsproces handmatig deden. Voor gemeenten die al met scan- en herkensoftware werkten waren de voordelen beperkter. Dit beeld is niet veranderd.

In de onderstaande tabel is een nadere uitwerking gemaakt hoe de business case er voor de verschillende fasen op hoofdlijnen uitziet, met daarbij een korte toelichting van de redenen waarom de business case er al dan niet positief uit ziet.

#### Business case op hoofdlijnen voor verschillende fasen e-factureren

Fase <sup>a)</sup>	Van (oude situatie)	Naar (nieuwe situatie)	Business Case	Toelichting op BC
-	Papier	PDF + scan & herken	+	Efficiencywinst papieren processen
1) Techniek	PDF + scan & herken	e-factureren	-	Pas efficiencywinst bij wijziging processen +volume e-factureren
2) Proces	e-factureren	e-factureren + wijziging processen	+/-	Efficiencywinst beperkt, want volume e-facturen beperkt
3) Adoptie / gebruik	e-factureren + wijziging processen	e-factureren + wijziging processen + volume e-facturen	+	Efficiencywinst bij grote volumes e-facturen
4) Automatisch boekhouden	e-factureren + wijziging processen + volume e-facturen	Volledig machine afhandeling e-facturen	++	Grote efficiencywinst, factuurverwerking volledig machinaal

a) Fasen 2 en 3 zijn inwisselbaar. De conclusies veranderen daardoor overigens niet.

<sup>20</sup> KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*.



Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat het implementeren van de techniek voldoende is om aan de EU Richtlijn te voldoen. Als we echter naar de bijbehorende business case kijken (waarbij processen nog niet gewijzigd zijn en er nog weinig e-facturen binnenkomen) dan worden de potentiële voordelen van e-factureren niet benut. In dat geval is er een extra kanaal waarlangs bedrijven facturen kunnen indienen (met bijbehorende kosten). En dat betekent dat er een ongunstige business case is. Het is dus belangrijk dat de gemeente verder kijkt en ook de achterliggende processen aanpast en stimuleert dat zo veel mogelijk bedrijven ook daadwerkelijk e-facturen gaan versturen. Dit geeft belangrijke input voor de afbakening van het project voor e-facturen. Het is daarom verstandig om niet alleen de techniek binnen de scope van het project e-factureren te plaatsen, maar ook het proces én de adoptie / het gebruik.

Automatisch boekhouden geeft een wenkend perspectief voor de toekomst. Gezien de deadline van 27 november 2018 lijkt dat erg kort dag om automatisch boekhouden binnen de gemeentelijke organisatie te implementeren. Daarbij is e-factureren een stap om naar automatisch boekhouden over te gaan en is het aan te raden om hier eerst ervaring mee op te doen.

### **Op welke wijze**

In hoofdlijnen moeten verschillende partijen verschillende stappen zetten om over te kunnen gaan naar e-factureren (wij hebben hier de levenscyclus van de factuur gevolgd):

1. Het bedrijf en de gemeente maken afspraken over de informatie die de e-factuur moet bevatten (voor zover dit niet reeds is vastgelegd).
2. Het bedrijf stelt de e-factuur op in hun eigen financiële administratiepakket (veel pakketten hebben deze optie al) of maakt gebruik van een SaaS-platform. Het bedrijf stuurt deze e-factuur (xml-bestand in SI-UBL formaat) via de e-mail (SI LITE) of via het e-facturatie-netwerk (SI FULL) naar de gemeente. Het versturen van het bericht via het PEPPOL netwerk is een functionaliteit binnen (een deel van) de bestaande financiële administratiepakketten.
3. De e-factuur komt terecht in een mailbox van de gemeente (SI LITE) of bij de serviceprovider van de gemeente (SI FULL). Voor SI FULL moet de gemeente een serviceprovider kiezen, die is aangesloten op het Simplerinvoicing netwerk.<sup>21</sup>
4. De e-factuur wordt vervolgens ingelezen door het financiële administratiepakket van de gemeente. Deze functionaliteit is naar verwachting in mei/juni 2017 beschikbaar.
5. De e-factuur wordt vervolgens gecontroleerd en geaccordeerd binnen de gemeente. De e-factuur moet daarbij (mogelijk) ook leesbaar worden gemaakt voor menselijke controle (af te stemmen met de leverancier van het financiële administratiepakket), een xml-bestand is niet te lezen door mensen. De checks-and-balances zijn afhankelijk van de fase waarin de e-factureren oplossing is uitgerold en de mate waarin er de beschikking is over een inkooporder-/verplichtingenadministratie en een leveringsadministratie (akkoordverklaring van de levering). Het proces van controle en accordering kan aanzienlijk veranderen door het gebruik van e-facturen, dit hoeft echter niet.
6. De e-factuur wordt vervolgens betaalbaar gesteld en het bedrijf ontvangt de betaling.
7. De e-factuur wordt automatisch gearchiveerd.

---

<sup>21</sup> Zie <http://www.simplerinvoicing.org/overzicht-van-de-participanten/> voor een actueel overzicht van alle aanbieders.

### Met welke middelen

Gemeenten moeten 1) ervoor zorgen dat zij een service provider krijgen met toegang tot het e-facturatiernetwerk (indien gekozen wordt voor SI FULL), 2) dat hun financiële administratiepakket geschikt is om e-facturen te kunnen ontvangen, verwerken en archiveren en 3) dat het proces van controles en accordering op orde is.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de business case voor e-factureren, zodat ook een beeld geschetst kan worden van de benodigde financiële middelen.

#### 2.1.1. Huidige situatie

##### Aantallen facturen

In een eerdere studie<sup>22</sup> is een schatting gemaakt dat er in Nederland per jaar 548 miljoen verkoopfacturen en 531 miljoen inkoopfacturen worden verstuurd. En dat gemeenten ieder jaar iets meer dan 6 miljoen facturen ontvangen. Het gaat dus om substantiële aantallen.

##### Gemeenten

Op dit moment zijn er nog geen gemeenten die alle fasen van e-factureren (t/m adoptie/gebruik) volledig hebben doorlopen. Er zijn wel verschillende gemeenten die technisch gezien e-facturen zouden moeten kunnen ontvangen. Hiervoor houdt PIANOo op een kaart de status van implementatie e-factureren bij.<sup>23</sup>

In de onderstaande tabel is de stand van zaken per 22 mei 2017 opgenomen. Te zien is dat er op dit moment nog minder dan 10 gemeenten de eerste fase hebben doorlopen. Op dit moment is er ongeveer een tiental gemeenten die de techniek aan het implementeren zijn.<sup>24</sup> Per saldo zijn er veel gemeenten die nog moeten beginnen.

##### Status implementatie 'techniek' e-factureren (22 mei)

	Implementatie	Gereed
Amsterdam	√	
Breda	√	
Den Haag	√	
Ede	√	
Rotterdam		√
Zoetermeer		√
Zuidplas		√

Bron: PIANOo<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Deloitte (2014), *MKBA e-factureren. Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren*. De aantallen hebben betrekking op het basisjaar 2012.

<sup>23</sup> <http://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=17a412116fbf409584682a671e878f6e>.

<sup>24</sup> Dit gebeurt in een pilot via een CEF-call (Connecting Europe Facility). De volgende gemeenten maken onderdeel uit van het consortium van deze CEF Call: Breda, Borger-Odoorn, Drechtsteden-SSC, Meppel, Tholen, Utrecht en Zaanstad.

<sup>25</sup> Logius geeft op haar website ook een overzicht van aangesloten gemeenten. Dit betreft echter een verouderde tabel op basis van aansluitingen op Digipoort.

## Rijksoverheid

Het is naast gemeenten ook relevant om inzicht te hebben hoe ver andere overheden en bedrijven zijn met e-factureren. Bij de Rijksoverheid is het vanaf 1 januari 2017 bij nieuwe contracten verplicht voor bedrijven om te factureren door middel van een e-factuur.

## Bedrijven

De status bij bedrijven (cijfers 2016) is als volgt:

- 27% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen verstuurd in 2016 (digitale facturen in een standaard formaat zoals EDI, UBL & XML).
- 37% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen ontvangen in 2016 (digitale facturen in een standaard formaat zoals EDI, UBL & XML).
- Beide zijn groeiend.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de percentages verzonden en ontvangen facturen naar type factuur voor heel Nederland. Te zien is dat iets meer dan 10% van de verzonden facturen en iets meer dan 15% van de ontvangen facturen in 2016 een e-factuur was.

### Percentage ontvangen en verstuurd facturen in 2016 in Nederland

	Verzonden	Ontvangen
e-facturen	10,86%	15,86%
Digitale factuur, maar geen e-factuur	36,86%	33,80%
Papieren factuur	52,43%	50,34%

Bron: CBS Statline

### 2.1.2. Redenen waarom gemeenten nog niet e-factureren

Wij hebben ook gekeken wat redenen zijn waarom gemeenten nog geen e-facturen kunnen ontvangen. Deze redenen geven inzicht in de bestaande knelpunten voor grootschalige implementatie en door deze knelpunten gericht aan te pakken kan de grootschalige implementatie een stap verder worden geholpen.

Uit gesprekken met gemeenten en softwareleveranciers zijn de volgende redenen naar voren gekomen, waarom gemeenten nog niet e-factureren:

- Er is nog geen werkende oplossing en nog geen werkend voorbeeld. Gemeenten zijn daarom nog afwachtend. Op dit moment wordt er door de softwareleveranciers samen met de gemeenten gewerkt aan het realiseren van deze oplossing (in het consortium voor de CEF Call). Het is de verwachting dat de resultaten hiervan in Q2 2017 beschikbaar komen. Als er werkende oplossingen in de praktijk getoond kunnen worden, dan is daarmee een belangrijke barrière voor grootschalige implementatie weggenomen. Dit verklaart wel waarom er nu nog maar weinig gemeenten e-facturen kunnen ontvangen.
  - Aandachtspunt hierbij is nog wel het volgende. De e-factureren functionaliteit wordt alleen ingebouwd in de laatste (en mogelijke één na laatste?) versie van de financiële administratiepakketten. Niet alle gemeenten maken al gebruik van die versies, dat betekent dat er ook een migratie moet worden gedaan naar de laatste versie van de financiële administratiepakketten. Deze check moet ook onderdeel uitmaken van het implementatieplan.
- Er is nog enige onduidelijkheid over het aanbod vanuit de markt. Welke partijen bieden welke functionaliteiten aan? Wat moet ik vragen aan mijn leverancier? Dit hangt vanzelfsprekend ook sterk samen met de eerste bullet.

- De publieke waarde van e-factureren is beperkt. Wordt een kiezer er warm van als een gemeente e-facturen kan ontvangen? En is er veel druk vanuit het bedrijfsleven om e-facturen in te kunnen dienen? Er is niet heel veel externe urgentie (naast de wettelijke verplichting) om alles in te zetten op e-factureren. Daarbij komt er veel af op gemeenten (wet- en regelgeving, nieuwe verplichtingen, nieuwe taken, nieuwe rollen, etc.), waardoor gemeenten niet altijd de mogelijkheid hebben om proactief in te spelen op ontwikkelingen als deze.
- Er leven nog veel onbeantwoorde vragen over e-factureren bij gemeenten. Dat begint bij generieke kennis over e-factureren (Wat is het? Hoe werkt het?), maar ook bij praktische kennis (Wat betekent dat voor mij? Wat moet ik dan doen als gemeente? Wat betekent dit voor mijn processen? Wat moet ik doen om e-factureren te implementeren?). Veel van de antwoorden op deze vragen zijn te vinden op de website van PIANOo (<https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>).

**Vervolgactie:** Het is van belang dat er naast de bestaande communicatie-activiteiten vanuit PIANOo ook vanuit VNG/KING communicatie-activiteiten worden ontplooid om gemeenten te informeren over de wettelijke verplichting om e-factureren te kunnen ontvangen en verwerken vanaf 27 november 2018.

## 2.2 Coherentie

In deze paragraaf is uitgewerkt hoe e-factureren samenhangt met andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen en hoe de doelen van e-factureren samenhangen met andere doelen van gemeenten.

### Ontwikkelingen in het e-factureren domein

Vanaf 27 november 2018 is er de wettelijke verplichting voor gemeenten om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken. Dit is een onderdeel van de grotere ontwikkeling, waarin steeds meer bedrijven e-facturen kunnen en willen versturen. Ook de Rijksoverheid heeft hierin een belangrijke stap gezet door voor alle nieuwe overeenkomsten vanaf 1 januari 2017 bedrijven te verplichten om een e-factuur te versturen. Medio 2016 is ook de keuze gemaakt voor Simplerinvoicing als standaard voor de e-factuur. Er is daarmee nu één standaard waarmee alle partijen (bedrijven en overheden) kunnen gaan werken. Het is een logische stap voor gemeenten om mee te gaan met deze bredere ontwikkeling. Zeker omdat e-factureren in potentie ook voordelen heeft voor de gemeente zelf.

De ontwikkelingen met betrekking tot e-factureren staan niet op zichzelf. Het onderwerp e-factureren valt onder de bredere paraplu van e-procurement, waarbij onder meer vanuit gekeken wordt wat digitalisering kan betekenen voor het gehele proces van aanbesteding tot inkoop tot orderontvangst tot betaling.<sup>26</sup> Daaronder vallen ook ontwikkelingen op het gebied van e-aanbesteden, e-inkoop en e-contractbeheer,

<sup>26</sup> Zie bv. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement_nl) voor de laatste ontwikkelingen op dat gebied vanuit Europa.

### **Doelen e-factureren:**

Met e-factureren kan een bijdrage worden geleverd aan verschillende doelen:

1. Betere dienstverlening aan bedrijven:
  - a. Hiermee wordt voldaan aan een wens van het bedrijfsleven (om e-facturen te kunnen versturen);
  - b. Minder uitval van facturen (leidend tot efficiencybesparingen);
  - c. Kortere doorlooptijden maken kortere betaaltermijnen mogelijk (en dat kan bijdragen aan een betere liquiditeitspositie van het bedrijfsleven).
2. Voordelen voor gemeenten:
  - a. Efficiencybesparingen bij de verwerking van de factuur bij het ontvangen, de data-entry, de goedkeuring en de archivering;
  - b. Minder uitval van facturen (leidend tot efficiencybesparingen);
  - c. Kortere doorlooptijden bij de verwerking van de factuur en daardoor minder overschrijdingen van betaaltermijnen (dit draagt overigens ook weer bij aan een betere dienstverlening aan bedrijven);
  - d. Minder spookfacturen in het behandelproces en daardoor minder verkeerde betalingen;
  - e. Accountantscontrole kan eenvoudiger worden door digitale beschikbaarheid van facturen;
  - f. Verbetering uitstraling en imago van gemeenten en overheid.
3. Maatschappelijke voordelen:
  - a. Minder papier en transport nodig (en dus minder afval, minder CO<sub>2</sub>-uitstoot en minder energieverbruik).

Met deze doelen draagt e-factureren ook bij aan de doelstellingen van de Digitale Overheid 2017, zoals verwoord in het Regeerakkoord van de afgelopen jaren.

### **Doelen e-factureren i.r.t. doelen Digitale Agenda 2020**

Met het project e-factureren kan in bredere zin ook worden bijgedragen aan de doelen van de Digitale Agenda 2020, zoals die zijn vastgesteld door de VNG. Aan de volgende doelstellingen wordt bijgedragen:

- Optimaliseren van gemeenschappelijke infrastructuur;
- Verbeteren dienstverlening aan ondernemers.

## **2.3 Stakeholders & rollen**

Binnengemeentelijke ligt de lead van de implementatie van e-factureren bij de middenmanagers, waarbij vanzelfsprekend informatiemanager ook een belangrijke rol hebben. Uiteraard is het ook relevant dat de medewerkers op de financiële- en inkoopadministratie en de budgethouders / PAV'ers (PAV = prestatie akkoord verklaring) betrokken zijn omdat zij een belangrijke rol vervullen in het factuurverwerkingsproces.

Om van e-factureren bij gemeenten een succes te kunnen maken is samenwerking met andere partijen buiten de gemeente relevant. In deze paragraaf schetsen wij de belangrijkste partners van gemeenten. Achtereenvolgens gaan wij in op bedrijven, softwareleveranciers en overige stakeholders. In de laatste sectie van deze paragraaf gaan wij kort in op de rol van de gemeente.

### 2.3.1. Bedrijven

Zolang bedrijven geen e-facturen versturen worden de voordelen van e-facturen niet gerealiseerd. Het is daarom belangrijk om bedrijven mee te krijgen zodat zij e-facturen gaan versturen. Vanaf het tweede kwartaal van 2017 zijn in samenwerking met PIANOo ketenactivatietesten gestart, waarin gemeenten en bedrijven kijken wat er nodig is om e-facturen te kunnen versturen, afspraken te maken over het versturen van e-facturen en om daadwerkelijk e-facturen te gaan versturen. Daarbij is het relevant om rekening te houden met bedrijfsgrootte (ZZP'er, MKB, grootbedrijf) en met de mate van automatisering bij deze bedrijven.

Alle gemeenten moeten afspraken over e-factureren maken met hun leveranciers. Het is daarom van groot belang dat er een goede evaluatie komt van de ketenactivatietesten zodat gemeenten die hieraan nog niet meedoen op een later moment ook de vruchten kunnen plukken van de geleerde lessen. Dit kan er aan bijdragen dat gemeenten die later aansluiten het wiel niet zelf opnieuw hoeven uit te vinden.

### 2.3.2. Softwareleveranciers

Om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken moeten gemeenten beschikken over software die dat mogelijk maakt. Voor het kunnen ontvangen kan gekozen worden voor een e-mailadres (SI LITE) of het e-facturatie netwerk (SI FULL, dit is te organiseren via een service provider). Daarnaast moet de bestaande financiële administratiesoftware in staat zijn om de e-facturen in te lezen en te verwerken.

Er zijn vier grote spelers op de markt voor financiële administratiesoftware voor gemeenten, te weten: JD Edwards, Centric, PinkRoccade en UNIT4. Al deze partijen nemen deel aan het consortium voor de CEF Call om de aanpassingen in de financiële administratiesoftware te maken zodat e-facturen ingelezen kunnen worden en kunnen worden verwerkt. Om gebruik te kunnen gaan maken van de e-factureren functionaliteit, dienen gemeenten contact op te nemen met de softwareleverancier van hun huidige financiële administratiepakket.

Een aansluiting op het e-facturatie netwerk (SI FULL) hoeven gemeenten niet zelf te bouwen, daarvoor moeten gemeenten een service provider (aanbieder van Simplerinvoicing) kiezen. Op de website van Simplerinvoicing is een actueel overzicht te vinden van alle participanten.<sup>27</sup> Er blijkt bij gemeenten nog wel enige onduidelijkheid te zijn over het aanbod vanuit de markt. Gemeenten hebben behoefte aan een interpretatie van dit aanbod, dit zou met een marktverkenning kunnen worden verduidelijkt.

**Vervolgactie:** Op de website van Simplerinvoicing is een overzicht te vinden van alle participanten. Met een marktverkenning kunnen gemeenten geholpen worden bij het kiezen van de juiste leverancier (of combinatie van leveranciers) die het beste past bij hun specifieke situatie. De marktverkenning kan bijdragen aan meer transparantie van het aanbod (Wie biedt wat aan? Welke meerwaarde wordt daarmee geleverd?).

<sup>27</sup> <http://www.simplerinvoicing.org/overzicht-van-de-participanten/>

### 2.3.3. Overige stakeholders

Daarnaast zijn er nog verschillende andere stakeholders relevant voor e-factureren. Wij benoemen hieronder de meest relevante:

- PIANOo is het Expertisecentrum voor aanbesteden. Het PIANOo programmabureau ondersteunt gemeenten bij het implementeren van e-factureren.
- FAMO is de Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid en de branchevereniging voor de primaire doelgroep binnen de gemeenten.
- Stichting Simplerinvoicing. Deze stichting heeft tot doel het stimuleren van e-factureren door een standaard beschikbaar te stellen voor de e-factuur en voor gerelateerde documenten. SIDN is sinds 2015 als beheerder betrokken bij Simplerinvoicing.

### 2.3.4. Rol overheid & gemeente

Het is evident dat gemeenten een rol spelen bij e-factureren. Gemeenten moeten ten minste in staat zijn om e-facturen van bedrijven te kunnen ontvangen en verwerken.

Daarbij is de volgende vraag welke rol de gemeente hier verder in speelt. Gemeenten kunnen ook een actievere rol spelen door bedrijven te verplichten om e-facturen te versturen (door dit mee te nemen in de contractvoorwaarden voor opdrachten). De Rijksoverheid heeft ervoor gekozen om voor nieuwe opdrachten vanaf 1 januari 2017 bedrijven te verplichten om te e-factureren.

Gemeenten kunnen zelf bepalen of ze hun leveranciers verplichten om te e-factureren. Er zijn voor- en nadelen aan deze verplichting. In de GIBIT<sup>28</sup> staat in artikel 9.5 opgenomen "leverancier verzendt de factuur elektronisch overeenkomstig de gestelde eisen voor facturatie zoals opgenomen in de Gemeentelijke ICT-kwaliteitsnormen, tenzij anders tussen partijen overeengekomen." In de Gemeentelijke ICT-kwaliteitsnormen is opgenomen dat dit voor het e-factureren de volgende standaard moet worden gebruikt: SI-UBL 1.1.

In het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten is nog geen verwijzing opgenomen naar e-factureren. Hierover zijn wel afspraken gemaakt tussen VNG en PIANOo.

**Vervolgactie:** E-factureren wordt opgenomen in het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. Actiehouder hiervoor is de VNG.

Een voordeel van het verplichten is dat hierdoor de groei van het aantal e-facturen sneller gaat, waardoor de voordelen van e-factureren ook beter kunnen worden behaald. Een nadeel is dat er mogelijk ook bedrijven zijn, die het niet prettig vinden om e-facturen te versturen. Mogelijk is dit met name voor bestuurders een reden om geen verplichting in te voeren. Het is hier vooral belangrijk om het gesprek aan te gaan met het bedrijfsleven.

<sup>28</sup> GIBIT staat voor Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT. Gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt aangeraden om de GIBIT op te nemen in het inkoopbeleid en de GIBIT te gebruiken voor inkoop van producten en/of diensten op het gebied van ICT. Zie <https://www.kinggemeenten.nl/GIBIT>.

Als er meer informatie beschikbaar is uit de ketenactivatietesten over de voor- en nadelen van een verplichting en de mate waarin bedrijven dit waarderen, dan wordt het ook beter mogelijk om hier een goede afweging in te gaan maken.

**Vervolgactie:** Het is interessant om ervaringen uit de ketenactivatietesten te verzamelen en te delen. Hierbij is het ook relevant om expliciet aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van het opleggen van de verplichting aan bedrijven om e-facturen te versturen.



## 3 Verkenning impact

Normaal gesproken wordt er in een impactanalyse meegekeken met pilots en praktijkbeproevingen om adequaat de impact van nieuwe ontwikkelingen te kunnen bepalen voor alle gemeenten. Dat was in deze fase in de tijd nog niet mogelijk, omdat er nog geen ervaringen zijn van gemeenten die e-factureren al volledig hebben geïmplementeerd (techniek, proces, adoptie/gebruik). Daarom hebben wij hier een verkenning van de impact gemaakt.

In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de aandachtspunten die direct betrokkenen zien bij de implementatie van e-factureren. Als er meer informatie beschikbaar komt uit de evaluaties van de CEF Call en uit de ketenactivatietesten, dan kan de informatie in dit hoofdstuk worden geactualiseerd via een herijking.

De verkenning van de impact is langs verschillende thema's gedaan. In de eerste paragraaf is gekeken naar de samenhang, daar is vooral vanuit de ICT en architectuur gekeken naar het vraagstuk. In de tweede paragraaf is gekeken naar de effecten van e-factureren en alternatieven. In de laatste paragraaf tot slot is gekeken naar de maatschappelijke meerwaarde (business case).

### 3.1 Samenhang

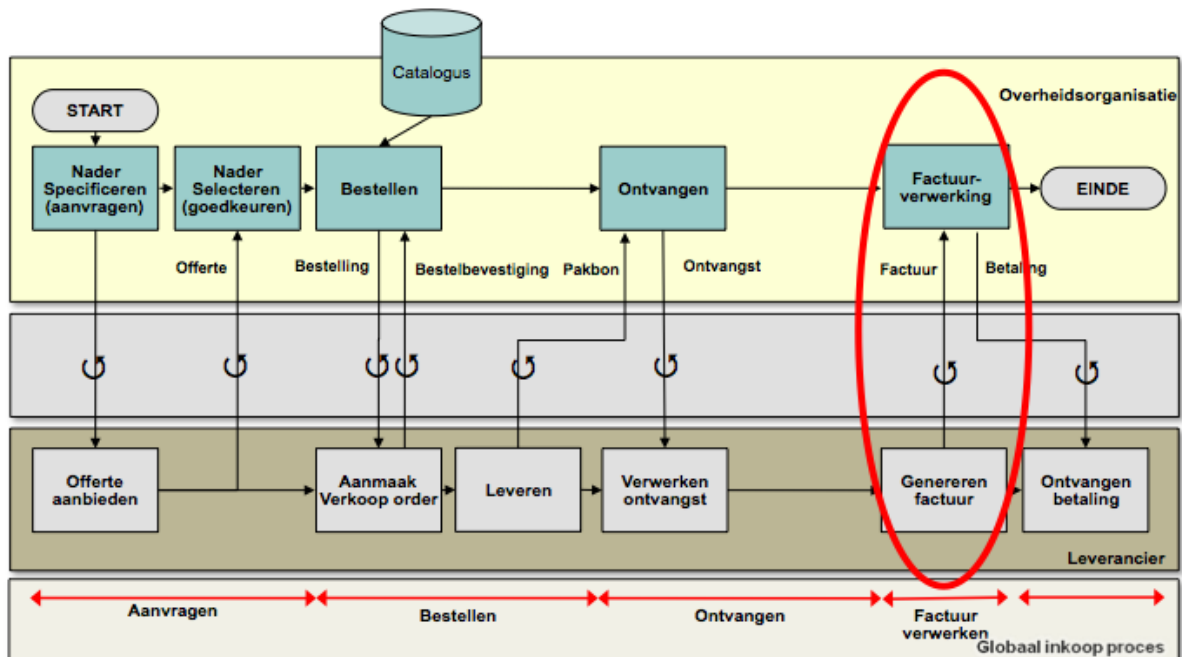
Bij de samenhang wordt gekeken hoe de oplossing past binnen de bestaande organisatie, waarbij wordt gekeken naar werkprocessen, functionaliteiten en de infrastructuur vanuit de ICT en architectuur. In juni 2017 wordt deze paragraaf verder uitgewerkt door een architect van KING (in nauwe samenwerking met PIANOo).

#### 3.1.1. Werkprocessen e-factureren

In de volgende figuur is het factuurverwerkingsproces opgenomen in het grotere proces van de inkoop en levering van goederen en diensten bij gemeenten.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Bron: KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*. Zie ook paragraaf 2.1 voor een nadere toelichting.



Vanuit het proces van inkoop en levering gezien zijn er verschillende uitgangssituaties te onderscheiden, die ook gevolgen hebben voor de wijze waarop e-factureren kan worden ingericht:

- Inkoop is centraal/decentraal georganiseerd;
- Er wordt wel/niet met een inkoop- of orderadministratie gewerkt. In de inkoopadministratie worden alle inkopen verwerkt (soms met een staffel zoals vanaf een bepaald bedrag, bv. € 500,-);
- Er wordt wel/niet met een verplichtingenadministratie gewerkt. In de verplichtingenadministratie wordt bijgehouden welke goederen en diensten ingekocht en/of geleverd zijn.

De werkprocessen binnen de gemeente zien er anders uit wanneer er wel of niet met een inkoop- of orderadministratie en/of verplichtingenadministratie wordt gewerkt. Veel gemeenten werken hier niet mee. In die gevallen is het vaak ook gewenst dat er leveringsinformatie op de factuur staat opgenomen, zodat met de factuur in de hand de controle kan worden gedaan op de inkoop en levering van goederen en diensten. Hoe de nieuwe werkprocessen eruit kunnen komen te zien en hoe de matching van de factuur aan de inkoop-/orderinformatie wordt ingevuld is dan ook afhankelijk van de huidige situatie binnen de gemeente.

Als we verder inzoomen op het factuurverwerkingsproces zijn de volgende stappen te onderscheiden: <sup>30</sup>

<sup>30</sup> Bron: KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*. Zie ook paragraaf 2.1 voor een nadere toelichting.



Het bovenstaande proces van factuurverwerking ziet er op details anders uit voor een papieren factuur, een PDF factuur en een e-factuur. Gemeenten hebben bovenstaande processen ingericht voor papieren facturen en voor PDF facturen. Het proces voor het verwerken van een e-factuur ziet er net iets anders uit.

- De **ontvangst** van een e-factuur verloopt via de e-mail (SI LITE) of via het e-facturatiernetwerk (SI FULL). Deze stap in het proces wordt voor een belangrijk deel gefaciliteerd door de software. De postkamer en scanning zijn met een e-factuur niet meer nodig en de registratie en archivering worden gefaciliteerd door de juiste software.
- De stap van de **data entry** kan bij een e-factuur (deels) vervallen. Het gaat hier om het invoeren van de factuurgegevens in het financiële administratiesysteem. Bij een e-factuur kan dit voor een groot deel ook worden gefaciliteerd door de juiste software. Mogelijk moet deze informatie nog verder worden verrijkt door een medewerker (bv. een factuuromschrijving voor intern gebruik). Gemeenten moeten erover nadenken of dit soort zaken nog nodig zijn en zo ja, hoe dit eruit komt te zien.
- Het proces van de **goedkeuring** van een e-factuur kan er ook anders uit komen te zien. Dit is op dit moment nog enigszins een blinde vlek. Door de garanties over de herkomst en authenticiteit van de e-factuur verstuurd via het e-facturatiernetwerk van Simplerinvoicing (SI FULL oplossing), is het denkbaar dat bepaalde zaken mogelijk niet meer gecontroleerd hoeven te worden. Denk aan controles die er nu zijn om spookfacturen te voorkomen, controles om de juistheid van bankgegevens vast te stellen en zo zijn er vermoedelijk nog meer (handmatige?) checks-and-balances die niet meer nodig zijn bij een e-factuur. Mogelijk zijn hier ook verschillen voor het SI-FULL en SI LITE alternatief. Juist in deze stap kan e-factureren ook meerwaarde bieden voor gemeenten, dus het is van belang dat hier in het vervolg voldoende aandacht voor is. Dit kan door op landelijk niveau voorbeelden en best practices onderdeel van de implementatie-ondersteuning te laten zijn. Voor iedere gemeente is het aan te raden om mogelijke wijzigingen in het proces van de goedkeuring van de e-factuur op te nemen in het implementatieplan van e-factureren. De mate waarin deze verbeteringen mogelijk zijn, is overigens sterk afhankelijk van het inkoop- en leveringsproces binnen de gemeente en de verschillende administraties waar de gemeente gebruik van maakt.

- Het werkproces van de **archivering** van de e-factuur kan door de bestaande ICT systemen worden afgehandeld.
- De stap van de **betaling** verandert niet door e-factureren.

PIANOO werkt op dit moment aan een uitwerking van de *Proces- en organisatiebeschrijving van e-factureren*. Daarin is in detail uitgewerkt hoe de verschillende processtappen (IST en SOLL) eruit kunnen komen te zien. Deze uitwerking kan gemeenten helpen bij het in kaart brengen van hun eigen werkprocessen. Deze komt op korte termijn beschikbaar op de website van PIANOO (<https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>). Het is daarbij ook interessant om te leren van de ervaringen van de gemeenten die voorop lopen bij het implementeren van de e-factureren oplossing (werkende voorbeelden, succesverhalen, etc.), en deze ervaringen te verwerken in de proces- en organisatiebeschrijvingen.

**Vervolgactie:** Het is zinvol om gemeentelijke ervaringen met proces- en organisatieaanpassingen breed te delen en bevindingen van de voorlopers te verwerken in de reeds beschikbare documentatie.

### 3.1.2. Functionaliteiten e-factureren

Gemeenten moeten nadenken over de gewenste functionaliteiten voor de stappen in het factuurverwerkingsproces met betrekking tot e-factureren. Deze functionaliteiten moeten vervolgens vertaald worden naar een ICT architectuur. Daarbij moeten onder meer de volgende keuzes worden gemaakt:<sup>31</sup>

- De mate waarin de ICT uw proces ondersteunt of automatiseert;
- De inrichting van de informatiebeveiliging en gegevensbescherming;
- De wijze waarop de gemeente de inkoopfacturen wil ontvangen (kanaalkeuze of meerdere kanalen\*);
- De integratie tussen de verschillende kanalen (e-mail, scan en e-factuur);
- De wijze waarop e-facturen worden getoond in leesbaar formaat\* (rendering van xml);
- De afhandeling van bijlagen<sup>32</sup>;
- De afhandeling van uitval (verkeerde facturen);
- Het bewaren van binnengekomen facturen;
- Het opstellen van rapportages.

Eén van de bullets lichten wij hier uit als voorbeeld. Gemeenten moeten ook de keuze maken of zij e-facturen willen ontvangen via de e-mail (SI LITE), via het e-facturatiernetwerk (SI FULL) of via beide kanalen (SI LITE en SI FULL). Wel moet nog worden gekeken in hoeverre de SI LITE variant compliant is met GEMMA.<sup>33</sup> Op dit moment ontbreekt nog de informatie aan de hand waarvan gemeenten deze keuze moeten maken. Deze keuze heeft ook consequenties voor bijvoorbeeld de inrichting van de werkprocessen, de informatiebeveiliging en de adoptie bij toeleveranciers.

<sup>31</sup> PIANOO (te verschijnen), *Keuzehulp ICT architectuur e-factureren. Conceptversie*. Aan de hand van de gesprekken zijn er nog enkele functionaliteiten toegevoegd (met een \* weergegeven).

<sup>32</sup> Gemeenten geven specifiek aan de behoefte te hebben om contracten als bijlage mee te laten sturen. Deze wens valt buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>33</sup> GEMMA staat voor GEMEentelijke Model Architectuur. Een architect van KING werkt dit verder uit vanaf mei 2017.

**Vervolgactie:** Wat zijn overwegingen voor gemeenten om voor SI LITE en/of voor SI FULL te kiezen? Een inventarisatie van de voor- en nadelen van beide alternatieven (vanuit architectuur, maar ook vanuit andere invalshoeken binnen én buiten de gemeente, zoals voorkeur van crediteuren) kan ervoor zorgen dat niet iedere gemeente zelf alle informatie hoeft te verzamelen voor het maken van een goede afweging.

PIANOO werkt op dit moment aan een uitwerking van een 'Keuzehulp ICT-Architectuur e-factureren'. Dit white paper geeft informatie voor gemeenten bij het maken van keuzes voor een optimale ICT oplossing. Daarin wordt een aantal scenario's beschreven die voor de hand liggen of al gerealiseerd zijn. Deze komt op korte termijn beschikbaar op de website van PIANOO (<https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>). Het is daarbij ook interessant om te leren van de ervaringen van de gemeenten die voorop lopen bij het implementeren van de e-factureren oplossing (werkende voorbeelden, succesverhalen, etc.).

**Vervolgactie:** Op korte termijn publiceert PIANOO de 'Keuzehulp ICT architectuur e-factureren.' Het is interessant om dit document tijdens implementaties bij gemeenten te verrijken met ervaringen en werkende voorbeelden van gemeenten om zo de praktische bruikbaarheid te optimaliseren.

### 3.1.3. Samenhang met de GDI-bouwstenen

Gemeenten kunnen aansluiten op het e-facturatiernetwerk via een serviceprovider (voor SI FULL) of via een emailverbinding (SI LITE). e-Factureren is één van de voorzieningen binnen de GDI, maar voor het factuurverwerkingsproces wordt verder geen gebruik van de basisregistraties en andere GDI voorzieningen.<sup>34</sup>

### 3.1.4. Samenhang met andere administraties

Het factuurverwerkingsproces hangt samen met andere administraties binnen de gemeente. Eerder is al aangegeven dat er relaties zijn met andere binnengemeentelijke administraties, te weten:

- Financiële administratie;
- Inkoop-/orderadministratie;
- Verplichtingenadministratie;
- Documentmanagementsysteem / archiefsystemen.

<sup>34</sup> Digipoort is ook één van de GDI voorzieningen, maar zoals eerder al aangegeven raden wij het gebruik van Digipoort door gemeenten om te kunnen e-factureren af.

**Vervolgactie:** Er moet een nadere uitwerking worden gemaakt van de relevante gegevensuitwisseling tussen de verschillende administraties. Hierbij moet onder meer ook gekeken worden naar de 'Betalen en Invorderen' standaard voor gemeenten. Een architect van KING werkt dit verder uit in juni 2017.

### 3.1.5. Samenhang met andere regelgeving

Er zijn verschillende raakvlakken tussen het onderwerp e-factureren en andere regelgeving domeinen. Zo moet rekening worden gehouden met de wettelijke eisen aan facturen:<sup>35</sup>

- Op de factuur moeten de wettelijke gegevens staan;
- De factuur moet authentiek en integer zijn;
- De Belastingdienst moet de factuur kunnen controleren.

In het verlengde van bovenstaande zijn er verschillende vragen naar voren gekomen met betrekking tot deze wettelijke eisen:

- Zijn er reeds richtlijnen in het kader van de rechtmatigheid ten aanzien e-factureren?
- Zijn er richtlijnen/afspraken in het kader van controle op rechtmatigheid bij e-facturen die in de cloud worden opgenomen?
- Hoe leg/stel je vast dat er geen wijzigingen in facturen plaatsvinden die in de cloud worden omgezet van PDF naar e-factuur?

Een zeer uitgebreid overzicht van de E-Invoice Compliance Guidelines is te vinden op de website van CENE-Invoice Compliance Guidelines.<sup>36</sup> Hier zijn risico's, vereisten, mitigerende maatregelen en voorbeelden genoemd.

**Vervolgactie:** Een antwoord op de vraagstukken rondom de juridische status van een e-factuur is gewenst, waarbij de antwoorden vanzelfsprekend op een laagdrempelige manier gedeeld worden zodat ook andere gemeenten hiermee een stap verder worden geholpen.

Er moet ook rekening worden gehouden met de eisen vanuit de Archiefwet. Door e-factureren verandert de wijze van archivering van facturen. Gemeenten hebben hier vragen over: Hoe moet ik de archivering inrichten? Is dat geborgd vanuit de financiële administratiepakketten?

**Vervolgactie:** Hoe verhouden e-facturen zich tot de eisen uit de Archiefwet? Een helder antwoord hierop kan gemeenten helpen bij de implementatie van e-factureren en voorkomt dat gemeenten zelf op zoek moeten naar deze antwoorden.

<sup>35</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke\\_eisen\\_voor\\_facturen](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke_eisen_voor_facturen).

<sup>36</sup>

<http://www.einvoice-compliance.unimaze.com/MatrixApplyFilters.aspx>.

### 3.1.6. Standaarden

Een e-factuur bestaat uit twee delen:<sup>37</sup>

- Semantiek, de definitie van betekenissen. In toenemende mate voldoen alle e-facturen aan het Semantisch Model e-factureren (SMeF).
- Syntax, dit zijn de regels waar een e-factuur aan moet voldoen (zoals volgorde, lengte, en mogelijke waarden). Voor gemeenten is de volgende SI-UBL syntax relevant.

Voor e-factureren wordt in Nederland gebruik gemaakt van de SI-UBL standaard.<sup>38</sup> SI-UBL 1.0 is gebaseerd op UBL 2.0 en SI-UBL 1.1 is gebaseerd op UBL 2.1. Beide zijn een 100% subset UBL, er zijn dus vanuit SI geen extra elementen toegevoegd.<sup>39</sup>

In het verlengde van de standaard is het ook relevant om goed te kijken welke informatie wordt opgenomen op een factuur (binnen de SI-UBL standaard). Merk hierbij op: een factuur is in de basis niet meer dan een verzoek om betaling van een leverancier aan zijn opdrachtgever. In de dagelijkse praktijk is er echter steeds meer informatie op de factuur terecht gekomen. Het is daarom interessant voor de gemeente om goed na te denken welke informatie echt nodig is op de factuur.

Een aardig voorbeeld hiervan is tekst die vaak opgenomen is onder de noemer 'factuuromschrijving'. In veel gevallen kan de gemeente de informatie uit dit veld niet verwerken of is de factuuromschrijving niet nuttig voor verdere verwerking van de factuur door de gemeente. Het kan dan gebeuren dat een gemeente alsnog een omschrijving toe moet voegen of aan moet passen. De term 'factuuromschrijving' is dan voor meerderlei uitleg vatbaar.

In dit verband is het goed om op te merken dat PIANOo bezig is om samen met medeoverheden een bijsluitert te ontwikkelen. Daarin worden alle informatie weergegeven voor de leverancier om een factuur aan een medeoverheid te kunnen versturen.

### 3.1.7. Schaalbaarheid

In deze paragraaf is gekeken naar de schaalbaarheid van de e-factureren oplossingen, met andere woorden: is de oplossing technisch op te schalen naar alle gemeenten? Op dit moment wordt door de softwareleveranciers en enkele gemeenten gewerkt aan de techniek in het kader van de CEF-Call en daarom is het nog niet mogelijk om hier al een adequate inschatting van te maken voor nieuw aan te sluiten gemeenten.

Een aandachtspunt is wel dat gemeenten met de laatste (of wellicht één na laatste) update van hun financiële administratiepakket moeten werken, omdat de e-factureren functionaliteit alleen in deze laatste versie(s) zal worden ingebouwd. Dit betekent dat de implementatie voor e-factureren voor die gemeenten moet aanvangen met het updaten van hun financiële administratiepakket.

<sup>37</sup> <https://www.pianoo.nl/metrokaart-e-factureren-fag/waarom-zijn-er-meerdere-syntaxen>.

<sup>38</sup> UBL staat voor Universal Business Language en is een internationale standaard voor het elektronisch uitwisselen van documenten.

<sup>39</sup> Bron: GBNEED (2017), *De complete gids elektronisch factureren 2017*.

## 3.2 Effecten & alternatieven

In deze paragraaf is gekeken naar de effecten van e-factureren en alternatieven. Hierbij hebben wij naar de input, output en outcome gekeken. Daarbij is naar de SCOPAFIJTH elementen gekeken (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatie, juridisch, technologie, huisvesting en overig). Niet alle elementen komen ook terug in dit hoofdstuk, omdat er niet altijd relevante input, output of outcome is op alle onderwerpen.

### 3.2.1. Input (SCOPAFIJTH)

In deze paragraaf is een aanzet gemaakt om te kijken wat er nodig is om e-factureren te kunnen implementeren. Op de website van PIANOo<sup>40</sup> is een stappenplan op hoofdlijnen opgenomen voor de implementatie van e-factureren. Deze is in het volgende tekstvak opgenomen.

#### 1. Initiëren project

- a) Stel een coördinator e-factureren aan.
- b) Zet e-factureren op de ontwikkelagenda.
- c) Bepaal de ambitie en doelstellingen.
- d) Stel de business case op.
- e) Stel het projectvoorstel op.
- f) Bepaal het gewenste scenario.
- g) Stel een projectleider aan om e-factureren te realiseren.
- h) Stel een project initiatie document (PID) op.

#### 2. Omschrijf huidige en toekomstige situatie

- a) Analyseer proces, ICT en organisatie.
- b) Bepaal toekomstige proces.
- c) Bepaal toekomstige organisatie.
- d) Bepaal toekomstige ICT.
- e) Bepaal toekomstig inkoopbeleid.
- f) Bepaal verschillen tussen huidige en toekomstige situatie.
- g) Zorg voor goedkeuring van de toekomstige situatie door de verantwoordelijke managers.

#### 3. Bepalen veranderstappen

- a) Bepaal maatregelen.
- b) Bepalen communicatie.

#### 4. Uitvoeren veranderstappen (gedurende project)

In stap 3 heeft u bepaald welke veranderstappen u na het project moet uitvoeren om de doelstelling(en) van e-factureren te realiseren. Deze stappen moet u gedurende het project uitvoeren om de baten te realiseren.

#### 5. Uitvoeren veranderstappen (na project)

In stap 3 heeft u bepaald welke veranderstappen u na het project moet uitvoeren om de doelstelling(en) van e-factureren te realiseren. Deze stappen moet u na het project uitvoeren om de baten te realiseren.

<sup>40</sup> [https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren/handreikingen-e-factureren/stappenplan-  
implementatie-e-factureren](https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren/handreikingen-e-factureren/stappenplan-implementatie-e-factureren).



**6. Evaluatie (na project)**

Evalueer het project. Leer van uw eigen ervaring en laat andere overheidsorganisaties hier ook van leren door de evaluatie te sturen naar PIANOo, zodat deze ervaring kan bijdragen (desgewenst anoniem) aan succesvolle implementatie van e-factureren in heel Nederland.

Het bovengenoemde stappenplan is een goede eerste basis voor het opzetten van het project e-factureren. Op de website van PIANOo is achter de verschillende stappen nog nadere informatie te vinden met een verdere uitwerking van de stappen. Op een aantal onderwerpen adviseert KING aanvullend het volgende op te nemen in de projectaanpak:

Binnen dit stappenplan is het wel van essentieel belang voor gemeenten om ten eerste een goede afbakening te maken van het project e-factureren in een implementatieplan (zie ook paragraaf 2.1). In dit implementatieplan moeten de elementen techniek, proces én adoptie/gebruik zijn opgenomen. Als die elementen niet worden meegenomen, dan is er het risico dat er alleen gestuurd wordt op het implementeren van de technische oplossing, waardoor de vruchten van e-factureren niet kunnen worden geplukt.

Daarnaast is het ook interessant om het implementatieplan verder te verrijken met keuzehulpen, praktijkvoorbeelden, ervaringscijfers en best practices. Op deze manier kan ervoor gezorgd worden dat het gemeenten zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om van het project e-factureren een succes te maken.

**Vervolgactie:** Het is van belang dat gemeenten ervaring opdoen met het implementatieplan van PIANOo. Aan de hand van de ervaringen en lessen van gemeenten kan het implementatieplan dan verder verrijkt en verbeterd worden. Enkele zaken die op voorhand naar verwachting interessant zijn, zijn onder meer: a) een scherper onderscheid naar de fasen techniek, proces en adoptie/gebruik en b) stappenplannen, keuzehulpen, praktijkvoorbeelden, ervaringscijfers en best practices.

Tot slot geven gemeenten aan behoefte te hebben aan continuïteit in de ondersteuning. Een concreet voorbeeld is de adoptie-ondersteuning die nu door PIANOo geboden wordt door de 25 grootste crediteuren te benaderen om te gaan e-factureren. Dat leidt tot een goed begin in potentieel volume, maar gemeenten vragen zich af hoe de overige toeleveranciers bereikt kunnen gaan worden. Deze aantallen lopen al snel in de duizenden crediteuren, die met een enkele mailing niet grootschalig overtuigd worden.

**Vervolgactie:** Het is gewenst om de initieel geboden ondersteuning voort te zetten in de vorm van best practices en plannen voor het bereiken van substantieel volume in adoptie en gebruik.

Zoals eerder aangegeven is het verstandig om alle drie fasen te doorlopen bij het implementeren van e-factureren, te weten: techniek, proces en adoptie/gebruik. Het proces is hierin een belangrijke stap, waarbij gekeken moet worden hoe de processen kunnen gaan veranderen dankzij e-factureren. Daarbij is er behoefte aan proceswijzigingen op het gebied van de ontvangst en data entry, maar vooral ook op het gebied van de goedkeuring van de factuur. Hoe komt het proces van

de accordering van een e-factuur uit te zien? Welke checks zijn niet meer nodig? Dit is namelijk een belangrijke tussenstap naar automatisch boekhouden. Als antwoord hierop verschijnt er op korte termijn en white paper<sup>41</sup> van PIANOo, met daarin een proces en organisatiebeschrijving over hoe processen kunnen veranderen dankzij e-factureren.

**Vervolgactie:** Het is van belang dat gemeenten ervaring op kunnen doen met de white paper proces en organisatiebeschrijving. Aan de hand van hun ervaringen en lessen kan de white paper dan verder worden verrijkt.

In het verlengde van de proceswijzigingen is het ook interessant om e-factureren in de grotere ontwikkeling naar automatisch boekhouden te positioneren. Wat is de stip op de horizon voor gemeenten op het gebied van de financiële administratie (vanaf bijvoorbeeld 2020 of wellicht nog later). Welke organisatorische aanpassingen gaan daarmee gepaard? En wat betekent dat voor de processen? Bekeken vanuit de stip op de horizon is e-factureren een logische ontwikkeling en slechts een beperkte stap naar de stip toe.

**Vervolgactie:** Hoe ziet de stip op de horizon eruit? Wat is er nodig om daar te komen? Het is interessant om dat verder uit te werken en om samen met één of enkele gemeenten en één of enkele leveranciers een pilot op te zetten hoe het Purchase2Pay proces kan worden ingericht om in de toekomst volledig automatisch te kunnen boekhouden.

In deze paragraaf is vooral gekeken naar de implementatiefase en het is ook relevant om te kijken of er aandachtspunten zijn met betrekking tot de beheerfase (na de implementatie). Ervaringen hiermee kunnen vanzelfsprekend pas worden opgegaan als de implementatiefase is afgerond. Het is wel aan te raden om enkele gemeenten te blijven volgen na afronding van de implementatie om hier ervaring mee op te blijven doen. Ook in de beheerfase zijn de onderwerpen security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatie, juridisch, technologie, huisvesting en overig relevant.

**Vervolgactie:** Het is aan te bevelen om bij de evaluatie niet te stoppen bij de implementatiefase, maar om te blijven leren van gemeenten die al in de beheerfase van het project e-factureren zitten. Er zijn nu nog geen gemeenten die al zo ver zijn en daarom is dit iets voor de middellange termijn. Ook hier kan waarde worden gecreëerd door ervaringen te delen en van elkaar te leren.

---

<sup>41</sup> PIANOo (te verschijnen), *e-factureren proces en organisatiebeschrijving. Conceptversie.*

### 3.2.2. Output (SCOPAFIJTH)

Er zijn verschillende outputindicatoren te onderscheiden van e-factureren. Hiervoor is het allereerst relevant om een goed beeld te hebben van de startsituatie voor de implementatie van e-factureren (de nulmeting). Voor deze nulmeting kan onder meer aan de volgende indicatoren worden gedacht:

- Hoeveel facturen ontvangt de gemeente jaarlijks? In welke vorm komen deze facturen binnen (% papier, % PDF, % e-facturen, % factuurportaalbericht)?
- Indien relevant - Welk foutenpercentage heeft de scan- & herkensoftware?
- Hoeveel facturen (papier, PDF) moeten er jaarlijks handmatig worden gecontroleerd voordat deze in de workflow voor controle en accordering gaan (data entry)?
- Hoe groot is de uitval van facturen waar actie moet worden ondernomen richting bedrijven)? Wat is de oorzaak van deze uitval (missende informatie, foute informatie)?
- Hoeveel spookfacturen ontvangt de gemeente jaarlijks?
- Hoeveel facturen verstuurt de gemeente jaarlijks aan bedrijven? In welke vorm worden deze facturen verstuurd (% papier, % PDF, % e-facturen, % factuurportaalbericht)?

Met deze indicatoren ontstaat een goed beeld van de situatie voordat gestart wordt met e-factureren. Deze informatie is straks ook interessant en relevant voor het opstellen van de business case. Hier moet overigens wel pragmatisch mee om worden gegaan, niet alle informatie is in de praktijk even goed uit de systemen te halen.

Als het project e-factureren is geïmplementeerd dan is dat (bij succes) terug te zien in de onderstaande cijfers:

- Wat is het aantal e-facturen dat wordt ontvangen? Hoe ziet de ontwikkeling eruit door de tijd? Welk percentage van de facturen is een e-factuur?
- Wat is het aantal bedrijven dat e-facturen verstuurt aan de gemeente? Welk percentage van de bedrijven e-factureert aan de gemeente? Wat is de bedrijfsgrootte van de bedrijven die e-facturen versturen (zzp'er, MKB, grootbedrijf)?
- Wat is het aantal e-facturen dat wordt verstuurd door de gemeente? Hoe ziet de ontwikkeling hiervan eruit door de tijd? Welk percentage van de (aan bedrijven) verstuurd facturen is een e-factuur?

Aan de hand van bovengenoemde indicatoren is het goed mogelijk om de voortgang van het project e-factureren te monitoren en kan er indien relevant ook worden bijgestuurd met concrete acties (bv. gericht actie ondernemen richting bepaalde groepen bedrijven).

Aangezien er nog geen gemeenten zijn waar het project e-factureren al volledig is geïmplementeerd, zijn er nog geen ervaringscijfers en kengetallen beschikbaar. Dit geeft aanleiding voor de volgende vervolgacties:

**Vervolgactie:** Het is van belang om informatie te verzamelen en te delen over ervaringscijfers en kengetallen van de output van e-factureren. Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten output.

**Vervolgactie:** Het heeft ook meerwaarde voor gemeenten om meer landelijke informatie te krijgen over de adoptie van e-factureren bij bedrijven. Enkele relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Welk deel van de bedrijven is al in staat om e-facturen te versturen?
- Hoeveel e-facturen mag ik verwachten op het moment dat ik het e-factureren kanaal open zet?

De bovengenoemde informatie geeft gemeenten meer houvast om een inschatting te maken van de impact van e-factureren op hun eigen organisatie.

### 3.2.3. Outcome (SCOPAFIJTH)

De output van een project is gedefinieerd als de concrete prestaties die het resultaat zijn van een project, de outcome is het effect van deze prestaties. Een voorbeeld voor e-factureren om het verschil scherp te krijgen: de output van het project e-factureren is bijvoorbeeld het aantal ontvangen e-facturen, de outcome van het project e-factureren is dan bijvoorbeeld de tijdsbesparing die hiervan het resultaat is.

Er zijn ook verschillende outcome indicatoren te onderscheiden van e-factureren. Allereerst is het relevant om een goed beeld te hebben van de situatie van de implementatie van e-factureren (nulmeting):

- Welke kosten (per factuur, in totaal) worden gemaakt voor het scannen en herkennen (data entry)?
- Hoeveel tijd (per factuur, in totaal) gaat er gepaard met deze handmatige controle (data entry)?
- Hoeveel tijd (per factuur, in totaal) gaat er gepaard met het uitvoeren van het controleren & accorderen van de factuur?
- Hoeveel tijd kost het afhandelen van de uitval van facturen waar actie moet worden ondernomen richting bedrijven?
- Hoeveel tijd kost het afhandelen van spookfacturen?
- Wat is de feitelijke betalingstermijn van de gemeente (in dagen)? Is dit meer of minder dan de gewenste betalingstermijnen?

Vervolgens is het relevant om ook een goed beeld te hebben van de situatie na de implementatie van e-factureren (éénmeting):

- Welke kosten (per e-factuur, in totaal) worden gemaakt voor het scannen en herkennen (data entry)? Merk op: er moet rekening mee worden gehouden dat de kosten voor de scan- en herkensoftware niet dalen als er minder facturen hoeven te worden gescand.
- Hoeveel tijd (per e-factuur, in totaal) gaat er gepaard met deze handmatige controle (data entry)?
- Hoeveel tijd (per e-factuur, in totaal) gaat er gepaard met het uitvoeren van het controleren & accorderen van de e-factuur?
- Hoeveel tijd kost het afhandelen van de uitval van e-facturen waar actie moet worden ondernomen richting bedrijven?
- Hoeveel tijd kost het afhandelen van spookfacturen?
- Wat is de feitelijke betalingstermijn van de gemeente (in dagen) na de implementatie van e-factureren? Is dit meer of minder dan de gewenste betalingstermijn?

Door de cijfers uit de nulmeting en de éénmeting met elkaar te vergelijken ontstaat er een goed beeld van de outcome van het project e-factureren.

Aangezien er nog geen gemeenten zijn waar het project e-factureren al volledig is geïmplementeerd zijn er nog geen ervaringscijfers en kengetallen beschikbaar. Wel geven met name middenmanagers aan zich zorgen te maken over de HRM-gevolgen bij hogere adoptie (met bijbehorende volumes) van e-factureren.

**Vervolgactie:** Het is interessant om informatie te verzamelen en te delen over ervaringscijfers en kengetallen van de outcome van e-factureren. Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten outcome.

**Vervolgactie:** Gemeenten hebben behoefte aan inzicht in gevolgen voor personeelsbeleid. Hiertoe zouden HRM ervaringscijfers verzameld moeten worden van succesvolle implementaties om daarmee inzicht te krijgen in niet alleen benodigde bezetting, maar bijvoorbeeld ook opleidingsniveau.

#### 3.2.4. Risico's

Er zijn verschillende risico's te onderscheiden ten aanzien van het project e-factureren. Wij stippen hieronder enkele van de geïdentificeerde risico's voor gemeenten aan:<sup>42</sup>

- Het beschikbaar gestelde budget van de opdrachtgever is niet voldoende;
- De medewerkers van de betrokken afdelingen zijn onvoldoende beschikbaar voor het project;
- Het draagvlak voor wijzigingen in het proces, de organisatie en ICT is onvoldoende;
- De ICT leverancier heeft de functionaliteit voor e-factureren niet op tijd operationeel;
- De toeleveranciers hebben de functionaliteit voor e-factureren niet op tijd operationeel. De toeleveranciers gebruiken onvoldoende het kanaal van e-factureren;
- De gemeente blijft 'hangen' in de fase van de techniek (zonder procesaanpassingen en adoptie/gebruik), waardoor de vruchten van e-factureren niet worden geplukt en e-factureren een extra kostenpost wordt.
- De deadline van 27 november 2018 wordt niet gehaald.

Een zeer uitgebreid overzicht van de E-Invoice Compliance Guidelines is te vinden op de website van CEN E-Invoice Compliance Guidelines.<sup>43</sup> Hier zijn risico's, vereisten, mitigerende maatregelen en voorbeelden genoemd.

<sup>42</sup> Gebaseerd op PIANOo (2016), *Template projectvoorstel e-factureren* aangevuld met nog enkele andere risico's die uit de gesprekken met gemeenten naar voren zijn gekomen.

<sup>43</sup> <http://www.einvoice-compliance.unimaze.com/MatrixApplyFilters.aspx>.

**Vervolgactie:** Praktijkervaringen van gemeenten met de implementatie van e-factureren en de periode daarna (beheerfase) kunnen aanleiding geven voor nog niet geïdentificeerde risico's. Het is interessant om deze te blijven verzamelen, zodat andere gemeenten daar ook hun voordeel mee kunnen doen.

De hierboven genoemde risico's zijn te beheersen door mitigerende maatregelen. In dit rapport is vooral de inventarisatie gemaakt van de risico's.

**Vervolgactie:** Om risico's te beheersen en de impact te beperken zijn mitigerende maatregelen nodig. Het is van belang om de mitigerende maatregelen te blijven aanvullen / actualiseren naar aanleiding van ervaringen van gemeenten. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met het reeds beschikbare materiaal op de website van CEN.

### 3.3 Maatschappelijke meerwaarde

Uit verschillende kosten-batenanalyses<sup>44</sup> en business cases<sup>45</sup> is naar voren gekomen dat e-factureren een positieve meerwaarde op kan leveren voor de maatschappij en voor gemeenten. Het een en ander is echter wel afhankelijk van de startsituatie binnen de gemeente en afhankelijk van de beoogde eindsituatie binnen de gemeente. Eerder is al aangegeven dat de business case voor de gemeente er pas positief uitziet, wanneer de techniek is aangepast, processen zijn aangepast en bedrijven e-factureren hebben geadopteerd (er is voldoende volume van e-facturen). Het is dus vooral relevant om deze drie aspecten mee te nemen in het project e-factureren.

Op de website van PIANOo<sup>46</sup> is een template te vinden voor de gemeentelijke business case over e-factureren. Deze template is een hulpmiddel voor gemeenten om een eigen business case op te stellen voor e-factureren. De template bestaat uit een Excel document met daarin onder meer voorgevulde kengetallen op basis van eerdere studies en een Word document, waarin een opzet is gemaakt voor het rapport van de business case.

Het is aan te raden dat iedere gemeente een business case opstelt voor het project e-factureren. Dit kan bijdragen aan een goede besluitvorming, aan goed projectmanagement en zorgt ervoor dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de implementatie van e-factureren.

Ook hier is het aan te raden dat gemeenten ervaringen met elkaar delen over het opstellen van de eigen business case. Het kan dan enerzijds gaan om procesmatige lessen en ervaringen (wat zijn de ervaringen met het opstellen van de business case en met de template) en om inhoudelijke lessen en ervaringen (bv. gebruikte kengetallen die ook relevant kunnen zijn voor andere gemeenten). Dit draagt er ook aan bij dat het wiel minder vaak uitgevonden hoeft te worden.

<sup>44</sup> Deloitte (2014), *MKBA e-factureren. Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren*. De aantallen hebben betrekking op het basisjaar 2012.

<sup>45</sup> KING (2014), *Business cases e-factureren*.

<sup>46</sup> <https://www.pianoo.nl/document/12618/business-case-beschrijving-berekening>.

**Vervolgactie:** Het is zinvol om informatie te verzamelen en te delen over de kosten en baten en business case van gemeenten (bij voorkeur zowel ex-ante als ex-post!). Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten kosten en baten.

## 4 Opschalingsanalyse

In dit hoofdstuk is de opschalingsanalyse uitgewerkt. In de vorige hoofdstukken is een verkenning uitgevoerd van e-factureren en de impact van de implementatie van e-factureren op gemeenten. Uit deze verkenning komen verschillende bevindingen en conclusies naar voren, deze zijn gepresenteerd in de eerste paragraaf.

Wij hebben eveneens geconstateerd dat er nog verschillende problemen en barrières zijn, waarom de grootschalige implementatie van e-factureren bij gemeenten niet uit zichzelf tot stand komt. Door gericht actie te ondernemen op deze problemen en barrières kan de grootschalige implementatie op een effectieve en efficiënte wijze worden ingericht. Deze gewenste vervolgacties zijn gepresenteerd in paragraaf 4.2.

### 4.1 Conclusies

Uit deze verkenning is het volgende beeld naar voren gekomen:

1. Vanaf 27 november 2018 moeten alle gemeenten e-facturen kunnen ontvangen en verwerken. Dat volgt uit de Europese Richtlijn inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten. Een e-factuur is een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt. Gemeenten ontvangen op dit moment veel facturen in PDF, maar een factuur in PDF is nadrukkelijk geen e-factuur!
2. Bij de Rijksoverheid is het vanaf 1 januari 2017 bij nieuwe contracten verplicht voor bedrijven om te factureren door middel van een e-factuur.
3. 27% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen verstuurd in 2016 en 37% van de bedrijven in Nederland heeft één of meerdere e-facturen ontvangen in 2016. De e-factureren functionaliteit zit ingebouwd in de meest gangbare financiële administratiepakketten voor bedrijven.
4. Met het kunnen ontvangen en verwerken van e-facturen wordt voldaan aan een wens van de zogeheten Ronde Tafel e-factureren. Hier hebben diverse koepels en brancheverenigingen zitting in onder leiding van de Minister van Economische Zaken. Hiermee draagt e-factureren bij aan een betere dienstverlening aan bedrijven met lagere kosten voor overheid én bedrijfsleven.
5. Naast de wettelijke verplichting (EU Richtlijn) om facturen te kunnen ontvangen en verwerken zijn er verschillende redenen waarom het interessant is voor gemeenten om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken, te weten:
  - a. Efficiencybesparingen bij de verwerking van de factuur bij het ontvangen, de data-entry, de goedkeuring en de archivering;
  - b. Minder uitval van facturen (leidend tot efficiencybesparingen);
  - c. Kortere doorlooptijden bij de verwerking van de factuur en daardoor minder overschrijdingen van betaaltermijnen (dit draagt overigens ook weer bij aan een betere dienstverlening aan bedrijven);
  - d. Minder spookfacturen in het behandelproces en daardoor minder verkeerde betalingen;
  - e. Accountantscontrole kan eenvoudiger worden door digitale beschikbaarheid van facturen;
  - f. Verbetering uitstraling en imago van gemeenten en overheid.



6. Er zijn op dit moment slechts enkele gemeenten die e-facturen kunnen ontvangen. Er is nog weinig urgentie bij gemeenten voor het onderwerp e-factureren.
7. Uit gesprekken met gemeenten en softwareleveranciers zijn de volgende redenen naar voren gekomen, waarom gemeenten nog niet e-factureren:
  - Er is nog geen werkende oplossing geïmplementeerd en nog geen werkend voorbeeld bij een gemeente. Gemeenten zijn daarom nog afwachtend.
  - Er is nog enige onduidelijkheid over het aanbod vanuit de markt. Welke partijen bieden welke functionaliteiten aan? Wat moet ik vragen aan mijn leverancier? Dit hangt vanzelfsprekend ook sterk samen met de eerste bullet.
  - De publieke waarde van e-factureren is beperkt. Wordt een kiezer er warm van als een gemeente e-facturen kan ontvangen? En is er veel druk vanuit het bedrijfsleven om e-facturen in te kunnen dienen? Er is niet heel veel externe urgentie (naast de wettelijke verplichting) om alles in te zetten op e-factureren. Daarbij komt er veel af op gemeenten (wet- en regelgeving, nieuwe verplichtingen, nieuwe taken, nieuwe rollen, etc.), waardoor gemeenten niet altijd de mogelijkheid hebben om proactief in te spelen op ontwikkelingen als deze.
  - Er leven nog veel onbeantwoorde vragen over e-factureren bij gemeenten. Dat begint bij generieke kennis over e-factureren (Wat is het? Hoe werkt het?), maar ook bij praktische kennis (Wat betekent dat voor mij? Wat moet ik dan doen als gemeente? Wat betekent dit voor mijn processen? Wat moet ik doen om e-factureren te implementeren?).
8. De implementatie van e-factureren kan met verschillend ambitieniveau worden ingestoken, de volgende fasen zijn te onderscheiden:<sup>47</sup>
  1. **Techniek.** De gemeente heeft de technische oplossing om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken.
  2. **Proces.** Wanneer een gemeente e-facturen kan ontvangen, kunnen bepaalde stappen in het proces van de factuurverwerking worden aangepast (voor wat betreft het ontvangen, de data entry (scannen + controle), de goedkeuring (checks & balances) en het archiveren).
  3. **Adoptie / gebruik.** Het is niet alleen relevant dat de gemeente klaar is om e-facturen te kunnen ontvangen. Het is ook relevant dat er voldoende toeleveranciers zijn die e-facturen sturen naar gemeenten.
  4. **Automatisch boekhouden.** Het is nu nog een toekomstbeeld voor de middellange termijn, maar e-factureren via SI FULL heeft de potentie dat hierdoor automatisch boekhouden mogelijk wordt, waarbij facturen zonder enige menselijke interactie betaalbaar kunnen worden gesteld. Dit stelt wel hoge eisen aan de inkoop-, order- en verplichtingenadministratie.
9. Het implementeren van de techniek en het verwerken van e-facturen is voldoende om aan de EU Richtlijn te voldoen. Als we echter naar de bijbehorende business case kijken (waarbij processen nog niet gewijzigd zijn en er nog weinig e-facturen binnenkomen) dan worden de potentiële voordelen van e-factureren niet benut. In dat geval is er een extra kanaal (met bijbehorende kosten) waarlangs bedrijven facturen kunnen indienen. En dat betekent dat er geen positieve business case is.

---

<sup>47</sup> De fasen zijn hier opeenvolgend gepresenteerd, maar de stappen 2 en 3 kunnen ook omgedraaid worden.

10. Het is dus belangrijk dat de gemeente verder kijkt en ook de achterliggende processen aanpast én stimuleert dat zo veel mogelijk bedrijven ook daadwerkelijk e-facturen gaan versturen. Het is daarom aan te raden om niet alleen de techniek binnen de scope van het project e-factureren op te nemen, maar ook het proces én de adoptie / het gebruik. De implementatie van e-factureren bij gemeenten wordt dan wel complexer en daarmee ook de behoefte aan implementatie-ondersteuning groter.
11. Er is inmiddels veel werk gedaan door PIANOo (zie onder meer <https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>). Op dit moment werken gemeenten en leveranciers samen in de CEF-Call pilots en binnenkort gaan de ketenactivatietesten starten. De uitkomsten hiervan zijn nog niet allemaal beschikbaar en verwerkt in het huidige aanbod (van leveranciers en PIANOo) en in de beschikbare documentatie.

## 4.2 Vervolgacties

De onderzoeksvraag van de voorliggende studie is:

***Wat is er nodig om tot grootschalige implementatie van e-factureren te komen zodat alle gemeenten vanaf 27 november 2018 e-facturen kunnen ontvangen en verwerken?***

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende vervolgacties benoemd die nodig zijn om tot een grootschalige implementatie van e-factureren te komen. In deze paragraaf presenteren wij deze vervolgacties in samenhang. Uit de verkenning komt naar voren dat een aantal randvoorwaarden nog moet worden ingevuld en dat de beschikbare documentatie in een iteratief proces kan worden aangescherpt, waarmee de kwaliteit en bruikbaarheid voor gemeenten wordt vergroot. Het merendeel van de gewenste vervolgacties hangt samen met de implementatie-ondersteuning.

De voorliggende studie is een verkenning van de impact, omdat er nog geen afgeronde voorbeeldimplementaties zijn. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat ervaringen van implementaties leiden tot nieuwe inzichten en daarmee ook aanvullende vervolgacties.

### 4.2.1. Implementatie-ondersteuning

Hieronder presenteren wij de vervolgacties op het gebied van implementatie-ondersteuning. Het PIANOo programmabureau ondersteunt gemeenten bij het implementeren van e-factureren en vanuit die rol is PIANOo de logische actiehouders voor de vervolgacties met betrekking tot de implementatie-ondersteuning.

**Vervolgactie:** Het is aan te raden om mee te kijken bij de eerste gemeenten die definitieve oplossingen implementeren (bijvoorbeeld oplossingen die voortkomen uit de CEF-Call pilots), de resultaten te evalueren, lessen te trekken en deze lessen beschikbaar te stellen voor de gemeenten die op een later tijdstip e-factureren gaan implementeren. Het is aan te raden om dat met het raamwerk van een impactanalyse te doen.

**Vervolgactie:** Het is van belang dat er naast de bestaande communicatie-activiteiten vanuit PIANOo ook vanuit VNG/KING communicatie-activiteiten worden ontplooid om gemeenten te informeren over de wettelijke verplichting om e-factureren te kunnen ontvangen en verwerken vanaf 27 november 2018.

**Vervolgactie:** Op de website van Simplerinvoicing is een overzicht te vinden van alle participanten. Met een marktverkenning kunnen gemeenten geholpen worden bij het kiezen van de juiste leverancier (of combinatie van leveranciers) die het beste past bij hun specifieke situatie. De marktverkenning kan bijdragen aan meer transparantie van het aanbod (Wie biedt wat aan? Welke meerwaarde wordt daarmee geleverd?).

**Vervolgactie:** Het is interessant om ervaringen uit de ketenactivatietesten te verzamelen en te delen. Hierbij is het ook relevant om expliciet aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van het opleggen van de verplichting aan bedrijven om e-facturen te versturen.

**Vervolgactie:** Het is zinvol om gemeentelijke ervaringen met proces- en organisatieaanpassingen breed te delen en bevindingen van de voorlopers te verwerken in de reeds beschikbare documentatie.

**Vervolgactie:** Wat zijn overwegingen voor gemeenten om voor SI LITE en/of voor SI FULL te kiezen? Een inventarisatie van de voor- en nadelen van beide alternatieven (vanuit architectuur, maar ook vanuit andere invalshoeken binnen én buiten de gemeente, zoals voorkeur van crediteuren) kan ervoor zorgen dat niet iedere gemeente zelf alle informatie hoeft te verzamelen voor het maken van een goede afweging.

**Vervolgactie:** Op korte termijn publiceert PIANOo de 'Keuzehulp ICT architectuur e-factureren.' Het is interessant om dit document tijdens implementaties bij gemeenten te verrijken met ervaringen en werkende voorbeelden van gemeenten om zo de praktische bruikbaarheid te optimaliseren.

**Vervolgactie:** Een antwoord op de vraagstukken rondom de juridische status van een e-factuur is gewenst, waarbij de antwoorden vanzelfsprekend op een laagdrempelige manier gedeeld worden zodat ook andere gemeenten hiermee een stap verder worden geholpen.

**Vervolgactie:** Het is van belang dat gemeenten ervaring opdoen met het implementatieplan van PIANOo. Aan de hand van de ervaringen en lessen van gemeenten kan het implementatieplan dan verder verrijkt en verbeterd worden. Enkele zaken die op voorhand naar verwachting interessant zijn, zijn onder meer: a) een scherper onderscheid naar de fasen techniek, proces en adoptie/gebruik en b) stappenplannen, keuzehulpen, praktijkvoorbeelden, ervaringscijfers en best practices.

**Vervolgactie:** Het is gewenst om de initieel geboden ondersteuning voort te zetten in de vorm van best practices en plannen voor het bereiken van substantieel volume in adoptie en gebruik.

**Vervolgactie:** Het is van belang dat gemeenten ervaring op kunnen doen met de white paper proces en organisatiebeschrijving. Aan de hand van hun ervaringen en lessen kan de white paper dan verder worden verrijkt.

**Vervolgactie:** Het is aan te bevelen om bij de evaluatie niet te stoppen bij de implementatiefase, maar om te blijven leren van gemeenten die al in de beheerfase van het project e-factureren zitten. Er zijn nu nog geen gemeenten die al zo ver zijn en daarom is dit iets voor de middellange termijn. Ook hier kan waarde worden gecreëerd door ervaringen te delen en van elkaar te leren.

**Vervolgactie:** Het is van belang om informatie te verzamelen en te delen over ervaringscijfers en kengetallen van de output van e-factureren. Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten output.

**Vervolgactie:** Het heeft ook meerwaarde voor gemeenten om meer landelijke informatie te krijgen over de adoptie van e-factureren bij bedrijven. Enkele relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Welk deel van de bedrijven is al in staat om e-facturen te versturen?
- Hoeveel e-facturen mag ik verwachten op het moment dat ik het e-factureren kanaal open zet?

**Vervolgactie:** Het is interessant om informatie te verzamelen en te delen over ervaringscijfers en kengetallen van de outcome van e-factureren. Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten outcome.

**Vervolgactie:** Gemeenten hebben behoefte aan inzicht in gevolgen voor personeelsbeleid. Hiertoe zouden HRM ervaringscijfers verzameld moeten worden van succesvolle implementaties om daarmee inzicht te krijgen in niet alleen benodigde bezetting, maar bijvoorbeeld ook opleidingsniveau.

**Vervolgactie:** Praktijkervaringen van gemeenten met de implementatie van e-factureren en de periode daarna (beheerfase) kunnen aanleiding geven voor nog niet geïdentificeerde risico's. Het is interessant om deze te blijven verzamelen, zodat andere gemeenten daar ook hun voordeel mee kunnen doen.

**Vervolgactie:** Om risico's te beheersen en de impact te beperken zijn mitigerende maatregelen nodig. Het is van belang om de mitigerende maatregelen te blijven aanvullen / actualiseren naar aanleiding van ervaringen van gemeenten. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met het reeds beschikbare materiaal op de website van CEN.

**Vervolgactie:** Het is zinvol om informatie te verzamelen en te delen over de kosten en baten en business case van gemeenten (bij voorkeur zowel ex-ante als ex-post!). Dit zodat gemeenten hier van elkaar kunnen leren en zodat gemeenten die later starten met de implementatie een beter beeld krijgen van de te verwachten kosten en baten.

#### 4.2.2. Randvoorwaarden

Daarnaast zijn er ook enkele acties die een meer randvoorwaardelijk karakter hebben. Deze zijn hieronder opgenomen.

**Vervolgactie:** E-factureren wordt opgenomen in het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. Actiehouder hiervoor is de VNG.

**Vervolgactie:** Er moet een nadere uitwerking worden gemaakt van de relevante gegevensuitwisseling tussen de verschillende administraties. Hierbij moet onder meer ook gekeken worden naar de 'Betalen en Invorderen' standaard voor gemeenten. Een architect van KING werkt dit verder uit in juni 2017.

#### 4.2.3. Overig

Tot slot is er nog een vervolgactie geïdentificeerd voor de middellange termijn.

**Vervolgactie:** Hoe ziet de stip op de horizon eruit? Wat is er nodig om daar te komen? Het is interessant om dat verder uit te werken en om samen met één of enkele gemeenten en één of enkele leveranciers een pilot op te zetten hoe het Purchase2Pay proces kan worden ingericht om in de toekomst volledig automatisch te kunnen boekhouden.

## Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Basware	Nick Mastenbroek
Basware	Jos Wellema
Breda	Rajesh Gayadien
Breda	Robert Adriaanse
Centric	Antoine van de Kamp
Enschede	Ellen Molenaar
Enschede	Henk Nijhuis
Enschede	Simone Rodenburg
eVerbinding	Johan Schaeffer
eVerbinding	Marcel van Wensem
FAMO	Walter Huith
JD Edwards: Cap Gemini	Sander Bolhuis
JD Edwards: Cap Gemini	Gerard Brooijmans
Meppel	Harrie Veldman
Meppel	Erik Feijen
PIANOo	Kornelis Drijfhout
PIANOo	Erik van Koeveringe
PIANOo	John van Schaik
Pijnacker-Nootdorp	Marcel Schippers
PinkRoccade	Leo Brussaard
PinkRoccade	Wilco Moen
Rotterdam	Maikel Ossewaarde
Simpler Invoicing	Jaap Jan Nienhuis
Simpler Invoicing	Kolette Visser
Unit4	Hans van Leur
VNG	Kees Duijvelaar
Zoetermeer	Ed Roozenbeek

## Bijlage B: Gebruikte bronnen

### Rapporten en studies

Deloitte (2014), *MKBA e-factureren. Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren*

GBNED (2017), *De complete gids elektronisch factureren 2017*

KING (2014), *Business cases e-factureren*

KING (2013), *Impactanalyse e-factureren*

PIANOO (te verschijnen), *e-factureren proces en organisatiebeschrijving. Conceptversie*

PIANOO (te verschijnen), *Keuzehulp ICT architectuur e-factureren. Conceptversie*

PIANOO (2016), *Kanaalkeuze bij e-factureren*

PIANOO (2016), *Template Business case e-factureren*

PIANOO (2016), *Template Projectvoorstel e-factureren*

Richtlijn 2014/55/EU

### Internet

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke\\_eisen\\_voor\\_facturen/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/wettelijke_eisen_voor_facturen/)

<https://www.da2020.nl/ondersteuningsmiddelen/e-factureren>

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement_nl)

<http://www.einvoice-compliance.unimaze.com/MatrixApplyFilters.aspx>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0055>

<http://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=17a412116fbf409584682a671e878f6e>

<https://www.logius.nl/ondersteuning/gegevensuitwisseling/welke-overheden-doen-mee/>

<https://www.logius.nl/ondersteuning/e-factureren-voor-overheden-via-digipoort/>

<https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren>

[https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren/handreikingen-e-factureren/stappenplan-  
implementatie-e-factureren](https://www.pianoo.nl/themas/elektronisch-factureren/handreikingen-e-factureren/stappenplan-implementatie-e-factureren)



<https://www.pianoo.nl/document/12618/business-case-beschrijving-berekening>

<https://www.pianoo.nl/metrokaart-e-factureren-faq/welke-vormen-van-facturen-zijn-er>

<https://www.pianoo.nl/metrokaart-e-factureren-faq/waarom-zijn-er-meerdere-syntaxen>

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/factsheetkanaalkeuzesept2016.pdf>

<http://www.simplerinvoicing.org>

<http://www.simplerinvoicing.org/overzicht-van-de-participanten/>



**KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT  
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12  
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435  
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08  
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL  
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**