



**HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS**

strategisch en juridisch advies

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

Advies publiek belang SI

Definitieve rapportage versie 1.0

16 september 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Achtergrond.....	3
1.3 Opdrachtformulering	4
1.4 Definitie publiek belang	4
1.5 Werkwijze	5
1.6 Indeling rapport.....	5
2. Observaties	6
2.1 Functies en taken SI.....	6
2.2 Maatschappelijke impact van e-factureren	6
2.3 Observaties belangrijkste knelpunten huidige situatie.....	7
3. Analyse.....	10
3.1 Is er sprake van publiek belang?	10
3.2 Normatief kader governance afsprakenstelsels.....	10
3.3 Normatief kader versus observaties bij taken SI.....	11
3.4 Mogelijke scenario's	14
3.5 Noodzakelijk te zetten stappen.....	15
4. Conclusies en aanbevelingen	16
4.1 Conclusies	16
4.2 Aanbevelingen	17
BIJLAGE A: Lijst geïnterviewde personen	18
BIJLAGE B: Geraadpleegde documentatie.....	19
BIJLAGE C: Scenario's rapport regie op gegevens	20
BIJLAGE D: Inventarisatie stichting SI benodigde FTE	25

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bestuur van de stichting SimplerInvoicing heeft het ministerie van BZK gevraagd om van gedachten te wisselen over de toekomst van de stichting als het gaat om de organisatiestructuur en de mogelijke rol van het ministerie van BZK bij het borgen van overstijgende, maatschappelijk belangen.

SimplerInvoicing geeft aan dat een aantal knelpunten is ontstaan door (1) de groei van het aantal deelnemers, (2) de toenemende groei in de hoeveelheid e-facturen¹, (3) de toenemende eisen die worden gesteld aan de stichting als het gaat om de rol van PEPPOL authority en (4) de activiteiten die daarmee van hen worden verlangd. Er is met name en in toenemende mate een spanningsveld als het gaat om de handhaving in relatie met het huidige financieringsmodel van de stichting, dat geheel leunt op de bijdragen van de deelnemers.

Het ministerie van BZK wil – voorafgaand aan de vraag hoe de eventuele betrokkenheid van de overheid vorm kan worden gegeven – vaststellen of betrokkenheid van de overheid gerechtvaardigd wordt door een publiek belang.

1.2 Achtergrond

Vanaf 18 april 2019 dienen alle overheden van de Europese Lidstaten e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken (Richtlijn 2014/55/EU)². Deze verplichting is tevens verwerkt in de Nederlandse Aanbestedingswet.³ In Nederland is het ministerie van BZK het beleidsverantwoordelijke departement voor de overheidsbrede implementatie van e-factureren.

Scope Infrastructuur

In Nederland is er door de overheid bewust voor gekozen om niet alleen de focus te leggen op het B2G-domein. Hierdoor bestaan er twee routeringsnetwerken, (1) een publieke berichtenverkeervoorziening op Digipoort voor de rijksoverheidsorganisaties die gebruik maken van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) en (2) een privaatrechtelijk afsprakenstelsel SimplerInvoicing (SI) dat ten grondslag ligt aan een netwerk van samenwerkende software- en e-facturatie dienstverleners die het direct uitwisselen van e-facturen tussen ERP-software en e-facturatie diensten mogelijk maakt.

Met de publieke berichtenverkeervoorziening op Digipoort sluit de rijksoverheid aan op vereisten die verder gaan dan dat dit bij andere overheidslagen of in de markt het geval is. Tevens is deze voorziening aangeduid als GDI voorziening, evenals het beleidsonderwerp e-factureren. Gevolg hiervan is dat alle Rijksoverheidsorganisaties verplicht gebruik dienen te maken van de berichtenverkeervoorziening op Digipoort. Digipoort is overigens via een rijksoverheidsaccesspoint verbonden met SimplerInvoicing.

Met de keuze voor het (laten) inrichten van een infrastructuur, waarbij private partijen binnen de kaders van de

¹ In 2015 was voor het gehele jaar sprake van 27.000 transacties. In 2019 was (t/m juni) reeds sprake van 350.000 transacties en de prognose is dat in 2019 sprake zal zijn van totaal 875.000 transacties.

² Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/55/oj>

³ Besluit van 6 september 2018 tot wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-321.html>⁴
Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken; Sleutel tot de Calculus van het Publieke belang.

opgestelde afspraken e-facturatie oplossingen hebben gebouwd, heeft de overheid het mogelijk gemaakt dat e-factureren in het B2B-domein kan worden ingevoerd. Dit is een veel groter domein dan B2G als het gaat om de hoeveelheid e-facturen en de besparingen die mogelijk zijn. Een voordeel van een dergelijke infrastructuur is dat het inclusief is; zowel geschikt voor gebruik door zzp-ers, MKB-ers als grote corporates en de overheid. Bovendien is deze infrastructuur toekomstbestendig; het kan worden ingezet om in de toekomst wellicht andere e-berichtsoorten naast e-factureren te routeren.

PEPPOL

PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online) is in 2008 opgericht en wordt gebruikt voor het veilig en grensoverschrijdend ontvangen en/of verzenden van facturen en inkooporders tussen bedrijven onderling en Europese Overheden.

Regionale PEPPOL autoriteit

De Nederlandse overheid heeft er als enige Europese Lidstaat voor gekozen de autoriteitsfunctie voor het PEPPOL netwerk in een volledig private stichting onder te brengen. Mede gelet hierop heeft de PEPPOL-autoriteit in Nederland ervoor gekozen om een andere naam aan te nemen, namelijk Simplerinvoicing.

Simplerinvoicing

Simplerinvoicing (SI) vormt als community van e-facturatie, ERP en accounting softwareproviders die e-factureren de kern van de gelijknamige private infrastructuur. De Simplerinvoicing community is verdeeld in drie organisatielagen bestaand uit een Strategische-, Tactische- en Operationele laag.

Simplerinvoicing heeft het operationeel beheer uitbesteed aan een private partij, beheerorganisatie HeadON BV. Op dit moment heeft SI 40 participanten en er kan daarmee worden geconcludeerd dat het er in is geslaagd de community voor e-factureren te verbinden.

1.3 Opdrachtformulering

Het ministerie van BZK heeft mr. dr. Theo Hooghiemstra van Hooghiemstra & Partners gevraagd om op basis van zijn kennis en ervaring, onder andere als toonaangevend bestuurskundige en jurist, kwartiermaker van eHerkenning, Lid van de Commissie van Deskundigen voor Toezicht op het ETD-stelsel, Expert Bestuurder van MedMij en opsteller van diverse governance-adviezen over standaarden en afsprakenstelsels (onder andere voor Regie op Gegevens) een gezaghebbend advies te geven waarin antwoord wordt gegeven op twee hoofdvragen:

1. Is er sprake van een publiek belang bij het vervullen van de PEPPOL-autoriteitsfunctie en de nadere activiteiten die Simplerinvoicing voor het gelijknamige afsprakenstelsel vervult en daarmee de infrastructuur in Nederland voor e-factureren faciliteert?
2. Is dit publieke belang significant genoeg om eventuele overheidsinterventie te rechtvaardigen dan wel aan te bevelen wanneer het gaat om bemoeienis (op welke wijze dan ook) met de toekomst van de private stichting SI?

1.4 Definitie publiek belang

Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) introduceerde in 2000 het begrip publiek belang en gaf daarmee aan dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan

hoeft aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze voorziet. Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen.

Het publieke belang wordt door de WRR gedefinieerd als 'complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege het *freerider* gedrag'. Het publieke belang vergt dat we marktfalen aanpakken in een markteconomie omdat het niveau van de maatschappelijke welvaart daalt bij marktfalen en dat welvaartsverlies moet worden gerepareerd.⁴

1.5 Werkwijze

Bij dit advies is gebruik gemaakt van de specifieke kennis, ervaring en netwerken van Theo Hooghiemstra als kwartiermaker van eHerkenning, Lid van de Commissie van Deskundigen voor Toezicht op het ETD-stelsel, Expert Bestuurder van MedMij en opsteller van diverse governance-adviezen over standaarden en afsprakenstelsels, onder andere de analyse van afsprakenstelsels voor regie op gegevens voor het ministerie van BZK.⁵ Deze analyse is voor deze rapportage gebruikt als normatief kader met waarden en uitgangspunten voor afsprakenstelsels waar het afsprakenstelsel SimplerInvoicing aan wordt getoetst.

Om een beeld te krijgen van de achtergrond, ontwikkelingen en actualiteiten op het gebied van e-factureren, de beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt die geleid hebben tot het oprichten van het afsprakenstelsel SimplerInvoicing en de wijze waarop de huidige (gelijksnamige) Stichting in organisatorische zin is opgebouwd, is gebruik gemaakt van door de opdrachtgever aangedragen documentatie en openbaar beschikbare, relevante documentatie.

Tevens zijn interviews gehouden met verschillende stakeholders om inzicht te krijgen in de diverse (deel)belangen die rondom het onderwerp e-factureren en met name Simplerinvoicing (SI) spelen.

1.6 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 (Observaties) wordt nader ingegaan op de taken en functies van SI en wordt beschreven welke knelpunten in de praktijk worden gevoeld door de verschillende partijen. In hoofdstuk 3 volgt een analyse met betrekking tot het vraagstuk of sprake is van een publiek belang, wordt het normatieve kader voor de governance van afsprakenstelsels geschetst en getoetst aan de observaties van de taken en functies van SI en wordt tevens ingegaan op de urgentie van dit vraagstuk. Tenslotte volgen in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen.

⁴ Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken; Sleutel tot de Calculus van het Publieke belang.

⁵ <https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens>

2. Observaties

2.1 Functies en taken SI

SimplerInvoicing is een private stichting die drie functies vervult:

1. Autoriteitsfunctie
2. Ambassadeursfunctie
3. Beheerfunctie

Huidige taken van SimplerInvoicing

De taken van SimplerInvoicing zijn tenminste:

- Management van de SI standaard in samenwerking met STPE
- PEPPOL Authority
- Expertise centrum
- Certificerende organisatie
- Handhaving van de standaarden in het afsprakenstelsel
- Arbitrage
- De belangen van de deelnemers behartigen
- Promotor van SI en de PEPPOL standaard

Het operationeel beheer van het Simplerinvoicing (SI) wordt gedaan door beheerorganisatie headON BV. Er is een Simplerinvoicing community verdeeld in drie lagen met bijbehorende beraden waarin afvaardigingen van deelnemers en dienstverleners zitting hebben:

1. Strategisch niveau – Bestuur SI (Foundation en Supervisor Board), Council of participants (COP) en headON BV
2. Tactisch niveau – Bestuur SI (Foundation en Supervisor Board), Council of participants (COP) en headON BV
3. Operationeel niveau- headON BV en CAB SI (Change Advisory Board)

2.2 Maatschappelijke impact van e-factureren

Met de Europese verplichtstelling (Richtlijn 2014/55/EU) zijn alle overheden en aanbestedende diensten verplicht om e-factureren te kunnen ontvangen en verwerken. Om dit te realiseren is gekozen voor een routing van de e-facturen via een privaat netwerk. Indien dit netwerk omvalt zullen alle overheidsorganisaties die momenteel e-factureren verplicht hebben gesteld in hun inkoopvoorwaarden – zoals de Rijksoverheid – in veel gevallen niet meer of moeizaam bereikbaar zijn om naartoe te factureren. Hierdoor ontstaat een onrechtmatigheidsprobleem, waarbij leveranciers die zaken doen met de overheid voor hun geleverde diensten in veel gevallen plotsklaps geen factureren meer kunnen versturen en laten uitbetalen. Los van het juridische vraagstuk zal dit concreet resulteren in een kredietwaardigheidsprobleem voor veel ondernemers die de betreffende overheidsorganisatie(s) tot hun belangrijkste of enige klandizie rekenen.

Bovendien zal bij een toenemend gebruik van e-factureren het afbreukrisico groter worden. Ook voor bedrijven die een e-facturatieoplossing hebben ingericht en hun financiële processen hier op hebben aangepast. Bij het omvallen van het netwerk zal men niet zo snel meer kunnen terugvallen op de oude situatie, wat op z'n minst zorgt voor een vertraging van het betalingsverkeer en dus de kredietwaardigheid van Ondernemend Nederland. E-factureren heeft voor B2B potentieel de grootste impact, in positieve, maar ook in negatieve zin.

Deloitte heeft in 2014 in de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse⁶ (MKBA) e-factureren berekend dat met implementatie van de richtlijn een besparing van ruim € 1 miljard per jaar voor Nederlandse bedrijven gerealiseerd kan worden.

2.3 Observaties belangrijkste knelpunten huidige situatie

SI is er in geslaagd om een community op te bouwen. Dat is een waardevolle prestatie die van groot belang is voor e-factureren. Voor een duurzaam vervolg van e-factureren, het benutten van kansen en het voldoen aan Europese verplichtingen is echter meer nodig. Om inzichtelijk te maken wat aanvullend noodzakelijk is, zijn hieronder de belangrijkste knelpunten opgesomd die voortvloeien uit de documentatie en de verschillende interviews.

1. Handhaving, toezicht en sanctionering zijn gecompromitteerd

Dit belangrijkste knelpunt hangt in de kern samen met een gebrek aan onafhankelijkheid van de stichting ten opzichte van de 'onder toezicht gestelde' deelnemers aan het afsprakenstelsel. De observatie dat de stichting volledig afhankelijk is van haar deelnemers voor het rondkrijgen van haar begroting zorgt voor een belangenverstrengeling indien besluitvorming dient plaats te vinden over het vraagstuk of gehandhaafd dan wel gesanctioneerd moet worden. Immers, het uit het afsprakenstelsel zetten van een partij raakt tevens direct de begroting en daarmee slagkracht en het voortbestaan van de stichting. Het toezicht op het stelsel is daarmee de facto momenteel niet onafhankelijk.

2. Onvoldoende budget en daarmee slagkracht

Een ander belangrijk knelpunt – dat door alle gesprekspartners als urgent wordt gezien – is dat de stichting te weinig budget (dan wel *in kind* aangereikte middelen) heeft om de taken te vervullen. De stichting beschikt over 1,7 fte om alle bovenstaande taken te vervullen. Dat is veel te weinig om dit goed te doen en een belangrijk deel van de taken wordt dan ook niet of nauwelijks uitgevoerd. Overigens is het een keuze van de stichting zelf om de contributie laag te houden.

3. Dubbele rollen en taken binnen de organisatie van de stichting

Allereerst valt op dat SI geen onafhankelijke voorzitter heeft, zoals bijvoorbeeld wel is geregeld bij andere afsprakenstelsels.⁷ Met 'onafhankelijk' bedoelen we 'vrij van persoonlijke of deelbelangen bij de uitkomsten van het beleid van de stichting'. Dit kan de schijn wekken dat de voorzitter mogelijkerwijs – vanuit een persoonlijk of zakelijk deelbelang – vooringenomen is bij het behandelen van beleidsvraagstukken die betrekking hebben op strategische vraagstukken.

Bovendien valt op dat, indien men het deelnemersveld binnen deze gremia bekijkt, de indruk wordt gewekt dat er onvoldoende scheiding der machten is aangezien deelnemers vaak in meerdere of alle gremia actief zijn. Een voorbeeld hiervan is dat de directeur van HeadON BV als ingehuurd, uitvoerende beheerpartij tevens aan alle strategische en tactische vergaderingen deelneemt.

4. Afwezigheid van een zorgvuldig en beheerd toelatingsproces

Een toelatingsproces vormt een belangrijke waarborg voor het vertrouwen in een afsprakenstelsel.⁸ Naast het ondertekenen van een overeenkomst dient een aspirant deelnemer te demonstreren dat het voldoet aan de eisen die in het afsprakenstelsel zijn vastgelegd om zo de betrouwbaarheid en veiligheid van het stelsel te kunnen garanderen. Binnen Simplerinvoicing bestaat een dergelijk toelatingsproces niet.

⁶ MKBA e-factureren, Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren, Deloitte, 2014 <https://www.e-factureren.info/wp-content/uploads/2-Rapport-MKBA-e-factureren-v1.01.pdf>

⁷ Zie: <https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens>

⁸ <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Proces+toetreden>

5. Afwezigheid van eis om veiligheidscertificering

Opvallend ten opzichte van andere afsprakenstelsels⁹ is dat er geen certificering vereist wordt van de deelnemers als het gaat om informatiebeveiliging (zoals bijvoorbeeld de ISO27001). Deelnemers zijn er onderling daardoor niet zeker van dat de informatiebeveiliging in de keten van SI voldoende is gewaarborgd.

6. Freerider gedrag

De afwezigheid van een zorgvuldig en beheerd toelatingsproces en de afwezigheid van adequate handhaving, toezicht en sanctionering werkt verschillende vormen van *freerider* gedrag in de hand. Deelnemers kunnen op eenvoudige wijze beschikken over het logo van SI zonder dat er – reeds vanaf moment van toetreding – is aangetoond en door de stichting is geverifieerd dat de deelnemers voldoen aan de afspraken waaraan zij zich hebben gecommitteerd. Deelnemer zijn van SI verwordt daarmee tot een marketinginstrument. Over en weer bestaat het risico dat er niet (meer) op wordt vertrouwd dat de andere deelnemers zich aan de eisen van het stelsel houden en dat is zorgelijk aangezien een afsprakenstelsel is gebouwd op betrouwbaarheid en het vertrouwen daarin.

7. Kwaliteit en continuïteit

Bovenstaande observaties hebben gevolgen voor de kwaliteit (veiligheid en betrouwbaarheid) van het gehele afsprakenstelsel. Als gevolg hiervan wordt roept dit automatisch de vraag op hoe het vervolgens zit met de continuïteit. De onafhankelijkheid en betrouwbaarheid moet geborgd zijn en op basis van mijn observaties kan ik concluderen dat SI hier momenteel niet voldoende voor toegerust is.

8. Weeffout governance netwerk

De knelpunten die worden geconstateerd lijken uiteindelijk in belangrijke mate te maken te hebben met een weeffout in de governance van het netwerk. Bij alle afsprakenstelsels die we als Hooghiemstra & Partners eerder hebben bestudeerd is steeds in meer of mindere mate sprake van een systeem van *checks en balances*, een structuur voor interoperabiliteit en een vertrouwensstructuur die er op is gericht die uitwisseling veilig, zorgvuldig en rechtmatig te laten plaatsvinden. Zie wat dat betreft ook de BOMOS structuur:

<https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/proceedings/FS22-10-04%204b%20BOMOS.pdf>.

Voor de governance van de verschillende eerder bestudeerde stelsels geldt uiteraard dat deze afhankelijk zijn van de aard van het stelsel en de fase van ontwikkeling waarin het stelsel zich bevindt. Toch is een aantal generieke criteria te benoemen die bij de meeste stelsels worden genoemd als het gaat om een succesvolle governance:

- 1.) Scheiding der machten: Wetgevend, uitvoerend en controlerend.
- 2.) Vertrouwen: de governance moet vertrouwen opwekken bij alle betrokkenen bij het stelsel.
- 3.) Doelgericht en doelmatig: De besturingsstructuur moet helpen om het doel op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier te bereiken. Daarvoor moet de governance doelmatig zijn, *'lean and mean'* en slagvaardig.
- 4.) Draagvlak: De besturingsstructuur moet voldoende draagvlak hebben om legitiem te zijn en haar taken goed te kunnen uitvoeren. Het is daarom belangrijk dat de governance structuur gedragen wordt door de verschillende stakeholders. Daarnaast is het belangrijk dat de structuur rekening houdt met de verhoudingen zoals ze nu zijn en dat ze naar behoefte kan mee veranderen.
- 5.) Omgevingsbewust: Er zijn veel aanpalende ontwikkelingen die effect kunnen hebben op het afsprakenstelsel of waar de verdere ontwikkeling van afhankelijk is. Om deze afhankelijkheden te ondervangen moet in de governance worden stilgestaan bij responsiviteit, de mate waarin kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen en innovaties mogelijk kunnen worden gemaakt. Ketenproblemen moeten worden geïdentificeerd en het beeld daarvan moet tevens duidelijk en kloppend zijn.

⁹ Zie: <https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens>

9. Risico niet te gaan voldoen / anticiperen aan Europese vereisten en wereldwijde ontwikkelingen

Deelnemers aan PEPPOL dienen vanaf november 2019 het protocol van niveau AS2 naar AS4 te migreren. Het is niet zeker dat alle deelnemers aan SI zullen hier aan voldoen. Een controle-mechanisme ontbreekt.

Vier keer per jaar moeten deelnemers aan PEPPOL daarvoor geschikte mensen afvaardigen of een mandaat verlenen. Australië en Nieuw Zeeland gaan overigens ook PEPPOL gebruiken.

Vergeleken met andere landen is de rol van de Nederlandse overheid beperkt. Sommige andere landen zijn al verder dan Nederland wat betreft het benutten van e-factureren voor het plaatsen van een digitale handtekening en het voorkomen van BTW-fraude.

Het is niet duidelijk of Nederland nog voldoet aan de Europese PEPPOL-vereisten, sinds per 1 november 2019 het communicatieprotocol AS4 inwerking is getreden.

Tussenconclusie

Bij SI is sprake van *freerider* gedrag (een belangrijk kenmerk van marktfalen en een reden voor publiek belang volgens de WRR). Bovendien ontbreekt een onafhankelijk systeem van *checks en balances*. Bij andere afsprakenstelsels die van publiek belang zijn bestaat wel een systeem van *checks en balances*. Daarnaast voldoet de governance slechts in beperkte mate aan de generieke criteria van succesvolle afsprakenstelsels die van publiek belang zijn. Dat zal in hoofdstuk 3 nader worden toegelicht.

Nota bene: dat een afsprakenstelsel van publiek belang is, zegt nog niets over de wijze waarop het afsprakenstelsel wordt georganiseerd. Er bestaan bijvoorbeeld afsprakenstelsels van publiek belang die in hoge mate privaat zijn vormgegeven.

Het risico van *freerider* gedrag en het ontbreken van een systeem van *checks en balances* is dat indien het misgaat, dit niet een geïsoleerde casus zal betreffen, maar dat de fall-out evenredig wordt vergroot met de groei aan gebruikers van e-facturatie. En de groei van e-facturatie stijgt gestaag aangezien de gehele overheid dit als kanaal heeft aangelegd en steeds meer overheden dit kanaal via haar inkoopvoorwaarden verplicht stelt. Dit heeft dus een potentieel juridisch (onrechtmatigheden) en een macro-economisch gevolg (implosie van de kredietwaardigheid bedrijven en faillissementen van kleine- en middelgrote bedrijven met de overheid als klant).

Daarnaast is het risico van de beperkte rol van de overheid dat Nederland niet langer blijft voldoen aan de Europese PEPPOL-vereisten en vergeleken met sommige andere landen onvoldoende anticipeert op de kansen die e-factureren biedt voor bijvoorbeeld digitale handtekeningen en het voorkomen van (BTW-)fraude.

3. Analyse

3.1 Is er sprake van publiek belang?

In het vorige hoofdstuk bleek op basis van de interviews en de documentatie al dat er bij SI sprake is van – risico op niet te handhaven – *freerider* gedrag. *Freerider* gedrag is een belangrijk kenmerk van marktfalen. Het publieke belang wordt door de WRR gedefinieerd als 'complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege het *freerider* gedrag'.

Het publieke belang vergt dat marktfalen wordt aangepakt in een markteconomie wanneer het niveau van de maatschappelijke welvaart daalt bij marktfalen en dat welvaartsverlies moet worden gerepareerd. Jaarlijks worden circa 1,1 miljard facturen in Nederland verstuurd en ontvangen. Bedrijven en overheden profiteren van de voordelen die samenhangen met e-factureren. Voordelen zijn directe financiële besparingen (zoals besparingen op porto-, papier- en printkosten), tijdsbesparingen (minder arbeidstijd, minder fouten), verbeteringen in de dienstverlening (snellere verwerking, direct opsporen van fouten), meer innovaties (waaronder nieuwe vormen van financiering zoals ketenfinanciering) en het creëert de mogelijkheid om sneller te betalen of kortere betaaltermijnen te hanteren. Deloitte heeft in 2014 in de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA) e-factureren berekend dat met implementatie van de richtlijn een besparing van ruim € 1 miljard per jaar voor Nederlandse bedrijven gerealiseerd kan worden.¹⁰ Bij SI is op basis van de interviews en onder andere het bovenstaande MKBA-onderzoek van Deloitte en een onderzoek van NL DIGibeter (Agenda Digitale Overheid, 2019) vast te stellen dat SI een belangrijke bijdrage levert aan maatschappelijke welvaart en met name nog (veel) meer potentieel heeft om de maatschappelijke welvaart verder te laten groeien.

3.2 Normatief kader governance afsprakenstelsels

De analyse van afsprakenstelsels met een publiek belang die wij in overleg met de opdrachtgever voor ons onderzoek als normatief kader hebben gekozen¹¹ gaat over de vraag wat in de loop der jaren van andere (inter)nationale afsprakenstelsels geleerd kan worden om te komen tot een goed publiek -privaat evenwicht. Hoe is een goede balans mogelijk tussen publieke en private belangen en een goede borging van publieke belangen bij een privaat stelsel?

Voor de governance van de verschillende stelsels geldt dat deze afhankelijk zijn van de aard van het stelsel, de rol van de overheid en de fase van ontwikkeling waarin het stelsel zich bevindt. Toch is een aantal generieke criteria te benoemen die bij de meeste stelsels worden genoemd als het gaat om een succesvolle governance:

- 1.) Scheiding der machten: Wetgevend, uitvoerend en controlerend.
- 2.) Vertrouwen: De governance moet vertrouwen opwekken bij alle betrokkenen bij het stelsel.
- 3.) Doelgericht en doelmatig: De besturingsstructuur moet helpen om het doel op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier te bereiken. Daarvoor moet de governance doelmatig zijn, '*lean and mean*' en slagvaardig.
- 4.) Draagvlak: De besturingsstructuur moet voldoende draagvlak hebben om legitiem te zijn en haar taken goed te kunnen uitvoeren. Het is daarom belangrijk dat de governance structuur gedragen wordt door de verschillende stakeholders. Daarnaast is het belangrijk dat de structuur rekening houdt met de verhoudingen zoals ze nu zijn en dat ze naar behoefte kan mee veranderen.
- 5.) Omgevingsbewust: Er zijn veel aanpalende ontwikkelingen die effect kunnen hebben op het afsprakenstelsel of

¹⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 34 780, 3, p. 4.

¹¹ Zie <https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens>

waar de verdere ontwikkeling van afhankelijk is. Om deze afhankelijkheden te ondervangen moet in de governance worden stilgestaan bij responsiviteit, de mate waarin kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen en innovaties mogelijk kunnen worden gemaakt. Ketenproblemen moeten worden geïdentificeerd en het beeld daarvan moet tevens duidelijk en kloppend zijn.

Bij de uitwerking van de governance-criteria zijn verschillende aspecten van belang. Een goede governance:

- Ziet toe op en draagt bij aan de realisatie van het hogere maatschappelijk doel;
- Brengt vertegenwoordiging van de betrokken partijen in gesprek met elkaar, zodat zij samen sturing kunnen geven;
- Legt taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk en transparant vast;
- Legt duidelijk vast wat wel en wat niet onder verantwoordelijkheid van de governance valt;
- Borgt het publiek belang van het stelsel als geheel. In de vorige paragraaf stelden we al vast dat er bij SI sprake is van een publiek belang.
- Is slagvaardig op ieder niveau van besturing door voldoende ruimte voor besluitvorming en initiatief/innovatie;
- Is open en gaat uit van een samenwerkingsmodel. De overlegstructuur is transparant, toekomst vast en schaalbaar en kent een werkbare vorm door afvaardiging met mandaat;
- Is in overeenstemming met de mededingings-, gegevensbeschermings- en andere wetgeving;
- Dienstverleners kunnen op grond van objectieve criteria en processen tot het stelsel toetreden;
- Borgt onafhankelijkheid en transparantie bij toetreding, sanctiebeleid en geschillenbeslechting, en heeft controles en toezicht goed en onafhankelijk georganiseerd;
- Is klaar voor het opvangen en oplossen van toekomstige beveiligingsincidenten en andere calamiteiten;
- Kent escalatieprocedures.
- Zorgt dat afspraken aan blijven sluiten bij de praktijk en nageleefd kunnen worden;
- Zorgt voor duidelijke regie op het stelsel (onder andere bij aansluiting op het stelsel, kwalificaties, toezicht en handhaving);
- Is begrijpelijk en transparant voor alle stakeholders;
- Regelt waar nodig en waar haalbaar middelen om gemeenschappelijke doelstellingen te behalen.

3.3 Normatief kader versus observaties bij taken SI

Bovenstaand normatief kader confronteren we met de uitvoering van de in 2.1. geobserveerde taken van SI:

1) Management van de SI standaard in samenwerking met STPE

Het algemene management van de SI-standaard schiet in menskracht tekort, met slechts 1,7 fte voor alle taken. Hierna volgt meer specifiek welke taken momenteel onvoldoende worden ingevuld / uitgevoerd. In bijlage D is een inventarisatie opgenomen van de stichting SI, waaruit blijkt dat zij volgens hen 5,8 fte nodig hebben om hun taken te voeren. Volgens hun eigen berekening komen zij dus 3,2 FTE tekort.

2) PEPPOL-Authority

OpenPEPPOL zou het verzoek dat destijds door het ministerie van EZ werd gedaan met betrekking tot SI als PEPPOL-autoriteit met de kennis van nu is niet meer accepteren. In 2013 was er een sterke boodschap vanuit EZ dat dit het enige haalbare scenario was op dat moment. Tevens werd aangegeven dat EZ zou samenwerken met SI en de financiering zou regelen. Het ministerie van EZ (tegenwoordig EZK) heeft dit destijds ook geregeld, met de afspraak dat SI op termijn op eigen benen moet staan. Momenteel is er

nauwelijks sprake van overheidsfinanciering en zijn er te weinig resources. Tevens ziet OpenPEPPOL een aantal belangrijke compliance issues. Men is heel duidelijk: ze zijn *'not happy'* met de huidige situatie. SI doet zijn best maar hebben niet voldoende mandaat of resources. Met name de laatste anderhalf jaar is dit probleem sterk verergerd. Open PEPPOL moedigt interventie door het ministerie aan.

Belangrijke knelpunten gezien vanuit OpenPEPPOL zijn:

- SI ondersteunt niet PEPPOL BIS maar alleen SI UBL. Dat is niet goed voor de interoperabiliteit.
- Binnen SI is er momenteel geen verplichting tot het implementeren van MLR (message level response). Hierdoor kan momenteel een eindgebruiker niet de status van het door hem of haar verzonden bericht traceren.
- Validation rules zijn customized.

Andere accesspoints in het PEPPOL netwerk klagen over de compliance van SI. Overigens is de algehele compliance van PEPPOL eveneens een uitdaging!

Van belang is met name dat er ook sprake is van een autoriteit die ook het mandaat heeft en kan aansluiten bij de nationale wet- en regelgeving. Er is nu gekozen voor een constructie waarbij de behoeften van alle leden worden meegenomen maar er is geen verantwoordelijkheid voor de nationale belangen en regels. Deze wijze van inrichting zorgt ook voor een hele zwakke positie van SI ten aanzien van de leden. Het maakt SI kwetsbaar aangezien de invloed van private bedrijven het risico van handelen in het eigen belang met zich meebrengt en niet persé het belang van compliance dient.

Op zich zijn er meer landen die de uitvoering/beheer hebben uitbesteed aan een private partij, echter de rol van autoriteit ligt bij de overheid.

SI opereert volgens OpenPEPPOL als een eiland. Zowel België, Duitsland, de Nordic landen en de UK spreken veel met elkaar en hebben een *'common objective.'* Bij SI is de praktijk ver verwijderd van deze ambitie.

De komende periode moeten alle PEPPOL-agreements worden geüpdate, daarover zijn zorgen.

PEPPOL moet beter worden geïmplementeerd dat zou de cross border interoperabiliteit verhogen. Nu is zoals eerder aangegeven sprake van een *'Dutch Island.'*

Daarbij wordt wel gezegd dat deze zorgen/achteruitgang met name de laatste anderhalf jaar speelt, daarvoor is ook zeer veel positiefs voortgekomen vanuit SI.

Wat betreft de toekomst ziet OpenPEPPOL door de update van de agreement dat het makkelijker is om ook andere domeinen te bedienen. De volgende versie van het netwerk zal ook kijken naar:

- pre- en post award
- agreement processes

Door een herziening van de statuten zijn de mogelijkheden van schaalbaarheid van het netwerk vergroot. Pilots worden uitgevoerd op het terrein van:

- use of PEPPOL e-government purposes
- logistics information

3) Expertise centrum

De telefoonlijn voor support/informatie is gesloten per 1 juli jl. Support vanuit SI wordt per e-mail geleverd via het daarvoor bestemde emailadres. Er wordt geen support meer verleend aan derden die niet zelf een Access Point hebben. Zij zullen vragen en/of issues bij hun eigen Access Point neer moeten leggen. Willen zij toch met SI schakelen, dan zijn zij verplicht lid te worden van SI. Het expertise centrum vergt een groot deel van de beschikbare capaciteit. Die capaciteit ingezet is bij lange na niet voldoende. Op 1 juni 2019 waren 168 calls ontvangen en 482 e-mails.

4) Certificering

De deelnemers blijken niet aan certificeringseisen rond informatiebeveiliging te hoeven voldoen waaraan deelnemers van andere afsprakenstelsels in ieder geval wel dienen te voldoen. Daarnaast blijken er handhavingsproblemen te zijn, zie het volgende punt. De overheid dient voorwaarden ten aanzien van certificering te stellen aan SI in ruil voor eventuele faciliterende steun.

5) Handhaving van de standaarden in het afsprakenstelsel

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de handhaving, het toezicht en de sanctionering gecompromitteerd zijn door gebrek aan onafhankelijkheid van de stichting ten opzichte van de 'onder toezicht gestelde' deelnemers aan het afsprakenstelsel. De observatie dat de stichting volledig afhankelijk is van haar deelnemers voor het rondkrijgen van haar begroting zorgt voor een belangenverstrengeling indien besluitvorming dient plaats te vinden over het vraagstuk of gehandhaafd dan wel gesanctioneerd moet worden. De overheid zal SI moeten faciliteren bij de handhavende taak, hetzij 'in kind', hetzij met andere middelen.

6) Dienstverlening op grond van objectieve criteria en processen

Dienstverleners zouden op grond van objectieve criteria en processen tot het stelsel moeten kunnen toetreden, maar procesmatig is het toetredingsproces niet geregeld. Bovendien wordt bij toetreding niet via steekproeven en reguliere inspecties getoetst.

7) Arbitrage

De Arbitrage-taak wordt voor zover wij weten nog niet uitgevoerd.

8) De belangen van de deelnemers behartigen

De belangen van de deelnemers worden wel behartigd, maar niet onafhankelijk.

9) Promotor van SI en de PEPPOL standaard

Aan het promoten van SI en de PEPPOL standaard wordt door SI geen aandacht besteed door gebrek aan capaciteit. Gevolg is dat SI daardoor ook nog nauwelijks heeft bijgedragen aan B2B. Het is bijvoorbeeld niet in één oogopslag helder waar Simplerinvoicing voor staat. Er heeft ooit wel een campagne plaats gevonden, maar niet voor het grote publiek. Overigens is SI ook geen merk voor het grote publiek. Het betreft een selecte doelgroep. Het bestuur en de beheerder mailen bovendien met 'eigen' emailadressen in plaats van een @simplerinvoicing.nl domein naam. Dat draagt ook niet bij aan de promotie van SI.

Tussenconclusie

We kunnen daarmee concluderen - als we kijken naar de generieke criteria die bij de meeste afsprakenstelsels worden genoemd als randvoorwaarde voor een succesvolle governance - dat:

- Er onvoldoende sprake is van een scheiding der machten. Met name het gebrek aan een onafhankelijke controlerende macht (toezicht) vormt een groot risico voor de betrouwbaarheid van het stelsel. Maar ook de onvoldoende ingevoerde scheiding tussen de 'wetgevende' en 'uitvoerende' macht zorgt voor een niet transparante situatie. Er is geen sprake van een onafhankelijk bestuur en/of toezichthouder.
- Bovenstaande zorgt ervoor dat het vereiste vertrouwen in de governance bij alle betrokkenen in het stelsel aan het afnemen is. Het is van groot belang dat dit zo spoedig mogelijk wordt hersteld.
- Er daarmee onvoldoende draagvlak is ontstaan voor de bestaande besturingsstructuur wat cruciaal is voor de legitimiteit van de besturingsstructuur en daarmee de mogelijkheid om de taken goed uit te voeren.
- Door het gebrek aan capaciteit is het ook lastig om het criterium dat ziet op omgevingsbewustzijn in voldoende mate in te vullen. Anticipatie op ontwikkelingen en innovaties en het identificeren van

ketenproblemen is dan niet mogelijk.

- Sommige taken worden meer theoretisch dan daadwerkelijk uitgevoerd. Zoals bijvoorbeeld de helpdeskfunctie en promotie.

Als we kijken naar de nadere uitwerking van de governance-criteria (zonder volledig te willen zijn) kunnen we nog onderstaande constateren als het gaat om SI:

- Van belang is dat de governance het publiek belang van het stelsel als geheel borgt. In de vorige paragraaf stelden we al vast dat er bij SI sprake is van een publiek belang echter dit wordt door de inrichting van de governance en het gebrek aan handhaving niet voldoende ingericht.
- De governance moet open zijn en uitgaan van een samenwerkingsmodel. De overlegstructuur is transparant, toekomst vast en schaalbaar en kent een werkbare vorm. Uit verschillende interviews komt naar voren dat voor partijen niet altijd duidelijk is wat is afgesproken en dat afspraken niet altijd worden vastgelegd en daarmee ook niet uitgevoerd.
- Dienstverleners kunnen op grond van objectieve criteria en processen tot het stelsel toetreden; zoals eerder aangegeven is het toetredingsproces en de voorwaarden om het SI logo te mogen gebruiken onvoldoende ingericht.
- Borgt onafhankelijkheid en transparantie bij toetreding, sanctiebeleid en geschillenbeslechting, en heeft controles en toezicht goed en onafhankelijk georganiseerd; zie hierboven, onvoldoende ingericht.
- Is klaar voor het opvangen en oplossen van toekomstige beveiligingsincidenten en andere calamiteiten; dit is onduidelijk, echter aangezien deelnemers niet hoeven te voldoen aan certificeringseisen als het gaat om beveiliging kan hieraan getwijfeld worden;
- Kent escalatieprocedures. Daarvan is ons niet gebleken.
- Zorg voor duidelijke regie op het stelsel (onder andere bij aansluiting op het stelsel, kwalificaties, toezicht en handhaving). Momenteel is dit nog onvoldoende ingericht.

3.4 Mogelijke scenario's

De scenario-analyse van de hiervoor al meermalen aangehaalde analyse naar afsprakenstelsels die wij voor dit onderzoek als uitgangspunt hebben genomen leverde de volgende scenario's op:



In bijlage C is ter toelichting zijn volledige scenario's opgenomen die wij eerder hebben uitgevoerd voor het programma Regie op Gegevens van BZK in het kader van de analyse van de governance van afsprakenstelsels. Daarin zijn de modellen nader uitgewerkt.

Op basis van de interviews en de documentatie bevindt SI zich volgens ons in het Reder-model. De overheid kan als reder een marktpartij – of private stichting – de PEPPOL autoriteit toewijzen of ontnemen. De conclusie is dat in het kader van de huidige rolopvatting van Reder het wenselijk is om als overheid SI extra te faciliteren. Er dient kritisch te worden gekeken naar de huidige rolopvatting en bekeken moet worden of wellicht een ander model toekomstbestendiger is, zoals het navigator- of havenmeester-model, gelet op de observaties en tussenconclusies. Er blijkt sprake te zijn van falen van de markt, zoals het *freerider* gedrag, waardoor een pro-actievere houding van de overheid gewenst is om het publieke belang te waarborgen.

Voor de rol van de overheid leidt de scenario-analyse tot de volgende drie '*no regrets*':

1. Zorg voor scheiding der machten: ontwikkelen, uitvoeren en controleren;
2. Zorg voor zekerheid: eenduidige visie, financiën en regelgeving;
3. Zorg voor vertrouwen: transparantie en bewustwording.

3.5 Noodzakelijk te zetten stappen

Aangezien handhaving, toezicht en sanctionering blijken te zijn gecompromitteerd, met als risico dat de onafhankelijkheid, veiligheid, betrouwbaarheid en continuïteit van SI niet valt te waarborgen, is het urgent dat de taken die nu niet of niet goed door SI (kunnen) worden vervuld van publieke zijde worden gefaciliteerd op een wijze die niet marktversturend werkt. Te denken valt aan hulp bij onafhankelijk toezicht, audits en certificering. Ook valt te denken aan juridische hulp en hulp bij vertegenwoordiging op internationaal niveau. Daarmee krijgt SI de benodigde slagkracht om wel aan de voorwaarden voor een stelsel van publiek belang, aan de internationale voorwaarden en overige taken van SI te voldoen.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Bij SI is sprake van *freerider* gedrag. *Freerider* gedrag is een belangrijk kenmerk van marktfalen en een reden voor publiek belang volgens de WRR.

Een onafhankelijk systeem van *checks en balances*, zoals dat bestaat bij andere afsprakenstelsels van publiek belang, ontbreekt bij SI in belangrijke mate.

Wat betreft de governance blijkt in termen van de in 3.4. genoemde governance-scenario's – dat de huidige rolopvatting van SI te kwalificeren is als de rol van Reder. Een meer toekomstbestendig rol-model voor de governance van SI is wenselijk. Gelet op de observaties en conclusies, zou een ander model, zoals het navigator- of havenmeester-model als governance-model wellicht wenselijker zijn voor SI. Dit vergt extra faciliterende inspanningen door de overheid.

Te concluderen valt dat er een weeffout zit in de governance en het verdienmodel van SI. Onafhankelijke handhaving van het afsprakenstelsel en het toezicht daarop is daardoor onmogelijk. Dit tast het vertrouwen in en de betrouwbaarheid van het stelsel aan.

De governance voldoet slechts in (te) beperkte mate aan de generieke criteria van succesvolle afsprakenstelsels die van publiek belang zijn.

Het risico van *freerider* gedrag en het ontbreken van een systeem van *checks en balances* is dat indien het misgaat, dit niet een geïsoleerde casus zal betreffen, maar dat de *fall-out* evenredig wordt vergroot met de groei aan gebruikers van e-facturatie. En de groei van e-facturatie stijgt gestaag aangezien de gehele overheid dit als kanaal heeft aangelegd en steeds meer overheden dit kanaal via haar inkoopvoorwaarden verplicht stelt. Dit heeft dus een potentieel juridisch (onrechtmatigheden) en een macro-economisch gevolg (implosie van de kredietwaardigheid bedrijven en faillissementen van kleine- en middelgrote bedrijven met de overheid als klant).

Een risico van de (te) beperkte rol van de overheid bij e-factureren is dat Nederland niet langer blijft voldoen aan de Europese PEPPOL-vereisten, Nederland een eiland in Europa wordt en vergeleken met andere landen onvoldoende anticipeert op de kansen die e-factureren biedt voor bijvoorbeeld digitale handtekeningen en het voorkomen van (BTW-)fraude.

Op grond van de interviews en de bestudeerde documentatie valt te concluderen dat door alle betrokkenen een verbreding van e-factureren wordt bepleit en het ministerie van BZK, onder andere in de aan de Tweede Kamer aangeboden Digitale Agenda (NLDigibeter), inmiddels ook inzet op verbreding van e-factureren.

Op korte termijn is er geen reëel alternatief voor het netwerk en de infrastructuur behorende bij SI of PEPPOL. PEPPOL wordt wereldwijd steeds meer gebruikt. PEPPOL kan overigens wel een alternatief zijn voor SI en bepleit een interventie bij SI om er voor te zorgen dat SI zich niet verder isoleert van de PEPPOL-community en tevens te voorkomen dat SI niet meer aan de PEPPOL-vereisten kan voldoen.

De toegevoegde waarde van SI en PEPPOL is hoog, omdat het toenemend gebruik door de overheid (decentrale overheden en het Rijk via DigiPoort) en met name e-factureren business tot business wordt gefaciliteerd. Uit de vele onderzoeken blijkt dat e-factureren voor B2B een grote toegevoegde waarde heeft.

Centrale conclusies:

1. De huidige rol van de overheid is dat het van een afstand kijkt en ingrijpt indien het publiek belang dit wenst.
2. Op basis van de interviews en documentatie is vastgesteld dat bij SI sprake is van een publiek belang, met name vanwege freerider gedrag door de deelnemers van SI en daarmee marktfalen. Bovendien wijst OpenPEPPOL er op dat Nederland onvoldoende invulling geeft aan het publiek belang dat met de PEPPOL-autoriteit is gemoeid.
3. Gelet op bovenstaande is het legitiem en noodzakelijk dat de overheid zich ten aanzien van SI proactief opstelt en de bijbehorende verantwoordelijkheid op zich neemt om SI te voorzien van voldoende middelen, toezicht en handhaving van veiligheid en betrouwbaarheid.
4. Gelet op de huidige situatie dient de overheid ook haar eigen rol tegen het licht te houden om in de toekomst een dergelijk situatie te voorkomen.
5. Advies is om te werken naar een overheid in de rol waarbij de overheid tenminste een vertrouwensstructuur voor SI faciliteert.

4.2 Aanbevelingen

- 1 Pas de governance van het SI-stelsel aan, gelet op de toenemende vitaliteit van de infrastructuur, die evenredig aan belang toeneemt bij toename van het gebruik van e-factureren;
- 2 Pas voor de governance van SI de huidige rol van de overheid aan waarbij de overheid van een afstand kijkt en ingrijpt indien het publiek belang dit wenst in de richting van een rol waarbij de overheid de vertrouwensstructuur van SI faciliteert. Begin hier, gelet op de urgentie, snel mee.

BIJLAGE A: Lijst geïnterviewde personen

Geïnterviewde	Rol	Datum
Justin de Jager	Sr. Beleidsmedewerker Informatiesamenleving en overheid, ministerie van BZK	20 juni 2019
Gé Linssen	Plv. directeur, ministerie BZK	21 juni 2019
Jörgen Hensgens	Chairman SI & managing director Beurtvaartadres	28 juni 2019
Michiel Dietvorst	Voorzitter Raad van Toezicht SI & Founder Pridea	28 juni 2019
Erwin Kaats	Architect Logius, Centrum voor Standaarden	3 juli 2019
Güldeniz Özdemir Isik	Senior adviseur Logius, Centrum voor Standaarden	3 juli 2019
Erwin van Gorkum	Programmamanager Digitaliseringsbeleid Rijksinkoop, ministerie van BZK	5 juli 2019
Raymond Dijkstra	Business consultant e-Procurement en e-Factureren, Logius	8 juli 2019
Henk van Koeverden	Bestuurslid SI, vz standaardisatieplatform e- factureren, CEO Trader!nterop	10 juli 2019
Johan Schaeffer	Solution Director, eVerbinding	12 juli 2019
Rogier de Boer	Programmamanager Data Delen, Ministerie van EZK.	15 juli 2019
Jan Sundeln en Arjan Slood	CEO en VP Business Development Tie Kinetix	1 augustus 2019
André Hoddevik en Lefteris Leontaridis	Secretary General OpenPEPPOL en ICT-architect OpenPEPPOL	4 september 2019

BIJLAGE B: Geraadpleegde documentatie

Nr.	
1	Rapport Deloitte, MKBA e-factureren, Onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e- factureren, 19 november 2019 (in opdracht van het ministerie van EZK).
2	Rapport VKA, e-factureren en infrastructuur, Scenario-onderzoek 2017-2020, 20 juli 2017, versie 1.0 (in opdracht van het ministerie van EZK).
3	Rapport TNO, Onderzoek e-Facturatie, 23 december 2014 (in opdracht van Forum Standaardisatie).
4	Advies SER, Overheid én markt; het resultaat telt.
5	Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken; Sleutel tot de Calculus van het Publieke belang.
6	NL DIGIbeter, Agenda Digitale Overheid, 2019.
7	<i>Kamerstukken II</i> , 2018/19, 26 643, nr. 621.
8.	Besluit van 5 juli 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 20 december 2017, houdende wijziging van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten, Staatsblad, 216, jaargang 2018.
9.	Besluit van 6 september 2018 tot wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten, Staatsblad, 321, jaargang 2018.
10	Nulmeting BOMOS2i, Beheer Simplerinvoicing (SI-UBL 2.0). Logius, Centrum voor Standaarden, 24 april 2019.
11	Sketch of the international landscape of eInvoicing – 2018 TNO
12	BOMOS structuur: https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/proceedings/FS22-10-04%204b%20BOMOS.pdf
13	PBLQ en Hooghiemstra & Partners, Analyse Governance afsprakenstelsels voor Programma Regie op Gegevens, 3 maart 2019, zie https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens
14	Roadmap for Real Time Economy and Mydata for Europe, discussion paper, Bo Harald, Republic of Estonia.

BIJLAGE C: Scenario's rapport regie op gegevens

In deze bijlage is ter toelichting op het scenario-model hoofdstuk 3 uit het rapport van PBLQ en Hooghiemstra & Partners 'Analyse opgenomen, zie voor het hele rapport: <https://rog.pleio.nl/news/view/57899833/analyse-governance-afsprakenstelsels-voor-programma-regie-op-gegevens>.

Hoofdstuk 3 Scenario's

In dit hoofdstuk volgen de scenario's ten aanzien van de wijze waarop de governance voor het kader RoG kan worden ingeregeld. Daarbij worden verschillende scenario's uitgewerkt die op grond van de interviews en documentatieonderzoek mogelijk zouden zijn. Vervolgens worden deze getoetst aan mogelijke maatregelen en per scenario gescoord, zodat inzichtelijk wordt welke maatregelen *no regret* zijn of anderszins al dan niet aanbevelingswaardig. In de documentatie van Regie op Gegevens worden onderstaande ontwikkeling denkbaar geacht.



In het navolgende gaan we scenario's ontwikkelen voor de governance van regie op gegevens volgens de systematiek van Jan Nekkers (2018). Onderbouwing met belangrijkste actoren, ontwikkelingen en trends, onzekerheden en gebeurtenissen met een grote impact en risico's staan in de bijlage. De inhoud is tot stand gekomen aan de hand van de interviews en de documentatie.

Scenario's

Er worden in deze scenarioanalyse twee kernonzekerheden onderscheiden:

Neemt de overheid een **proactieve** of een **reactieve** houding in ten opzichte van persoonlijk datamanagement? Een proactieve overheid neemt zelf het voortouw om een afsprakenstelsel te realiseren. Een reactieve overheid neemt dit voortouw niet.

Overheid heeft een reactieve houding: overheid volgt de ontwikkelingen in de markt en voert minimale taken uit, zoals het hoogstnodige toezicht.

Overheid heeft een proactieve houding: handelt vanuit een eenduidige visie en heeft de benodigde kennis, stuurt hierop en realiseert alle benodigde voorwaarden om van PDM's een succes te maken, zoals het ontsluiten van gegevens en identiteitsmanagement.

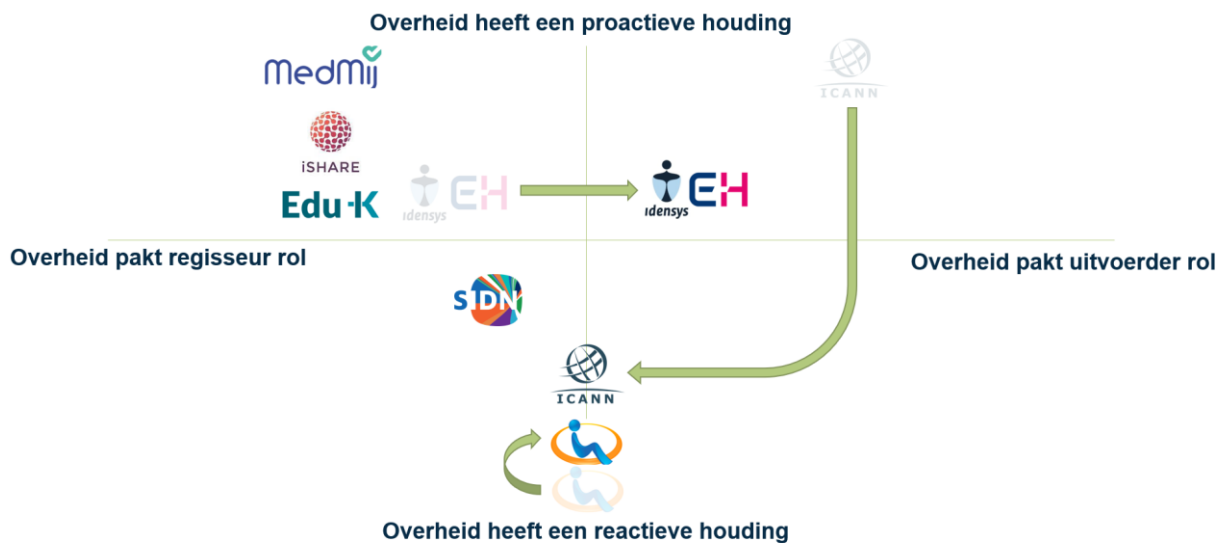
Neemt de overheid een **uitvoerende** of een **regisserende** rol in ten opzichte van persoonlijk datamanagement? Een uitvoerende overheid pakt alle activiteiten die rondom het opzetten en in standhouden van een afsprakenstelsel nodig zijn zelf op. Een regisserende overheid zorgt dat deze activiteiten gebeuren door hiervoor andere actoren in stelling te brengen en eventueel te faciliteren.

Overheid pakt rol als uitvoerder: neemt rol als 'eigenaar' en stuurt op de inhoud en ontwikkeling van het stelsel. Biedt zelf diensten aan.

Overheid pakt rol als regisseur: kaderstellend, stimuleren en faciliteren.



Deze twee onzekerheden zijn weergegeven op het onderstaande assenstelsel. Hierin zijn de verschillende onderzochte afsprakenstelsels geplaatst. Daarbij is te zien dat SIDN, ICANN en Qiy onafhankelijk van de overheid staan. De overige stelsels zijn met proactief overheidshandelen gerealiseerd. Daarbij is een belangrijk onderscheid dat de overheid bij het door ontwikkelen van eHerkenning en Idensys een meer uitvoerende rol op zich nam, terwijl die rol bij de andere stelsels meer regisserend is.



Daarnaast zijn er verschuivingen te zien. Voor ICANN, Qiy en eHerkenning/Idensys is met een sterretje (*) en een transparant logo de startpositie van het afsprakenstelsel weergegeven. ICANN begon links bovenaan. Ze is namelijk opgestart door een actieve overheid die daarbij een uitvoerende rol pakte. Bij eHerkenning pakte de overheid oorspronkelijk een regisseursrol, maar inmiddels is dit veranderd in een uitvoerende rol. Qiy begon juist met een actieve rol van een marktpartij, daarna is er ook wel financiële steun vanuit de overheid geweest. Uiteindelijk is gekozen voor een neutrale stichting waar een ieder een rechtsvorm onder kan hangen, zoals op dit moment DigitalMe BV, maar ook overheidsorganisaties kunnen aanhaken bij de neutrale QIY Foundation. De wijze waarop Qiy nu de governance heeft geregeld kan een voorbeeld zijn voor PDM.

Drijvende krachten

Uit de twintig hiervoor genoemde ontwikkelingen en trends zijn vijf drijvende krachten afgeleid die in ieder scenario terugkomen. Te weten:

1. Behoefte aan kennis en een uitgewerkte visie van de overheid
2. Behoefte aan transparantie
3. Steeds meer technologische mogelijkheden
4. Macht van tech giganten neemt toe
5. Verhogen van iBewustzijn

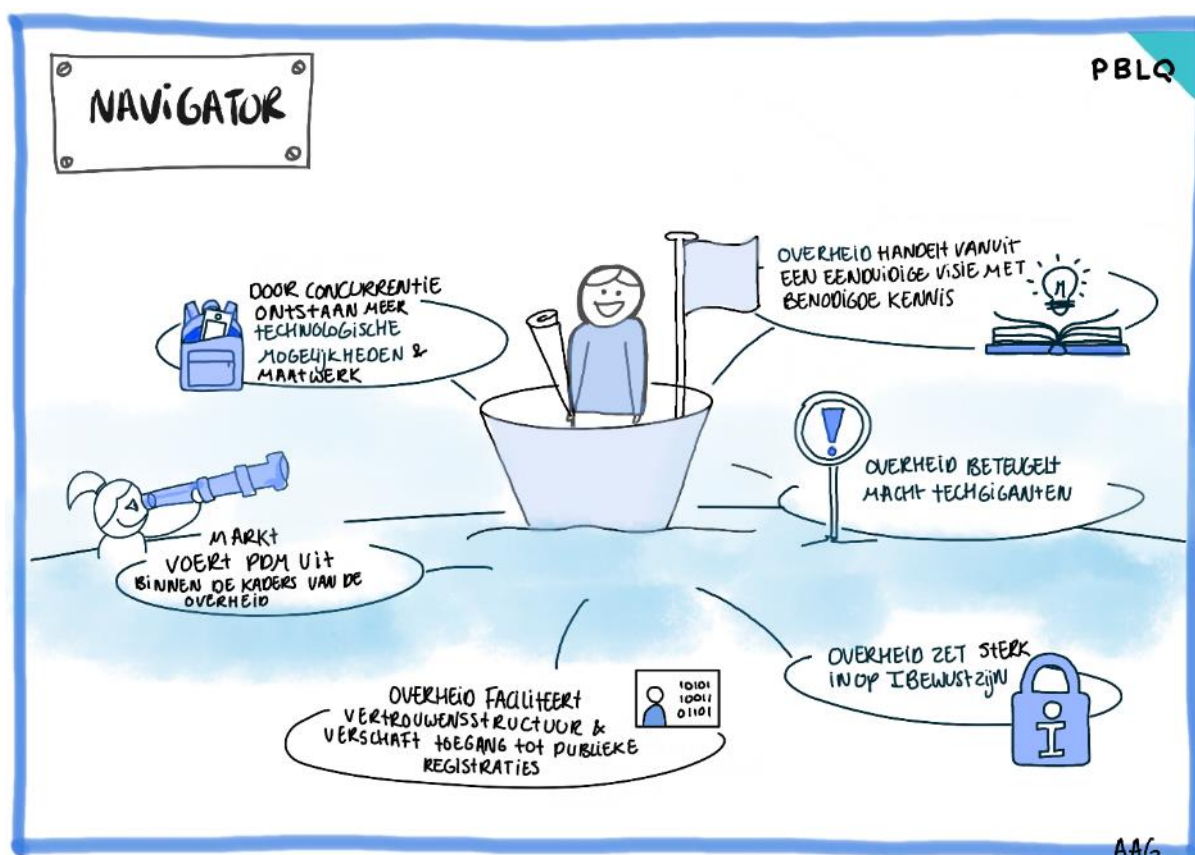
Kwadranten

Hieronder zijn de vier kwadranten verder uitgewerkt. Daarbij is bekeken wat de invloed van de uitkomst van de kernonzekerheden op de drijvende krachten is.



De vier kwadranten die hierboven staan benoemd worden hieronder verder uitgewerkt.

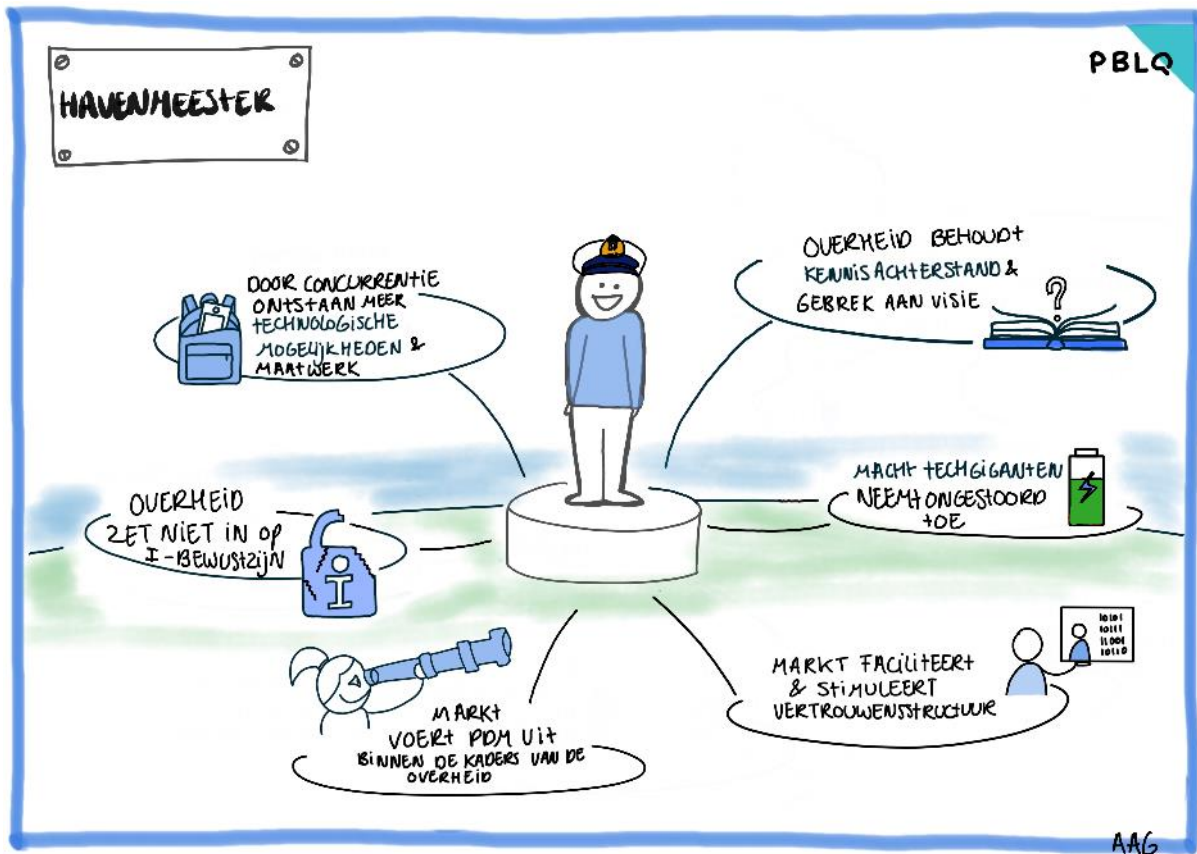
Navigator (overheid proactief en regisseur)



Overheid heeft een proactieve houding: handelt vanuit een eenduidige visie en heeft de benodigde kennis, stuurt hierop en realiseert alle benodigde voorwaarden om van PDM's een succes te maken, zoals het ontsluiten van gegevens en identiteitsmanagement.

Overheid pakt rol als regisseur: kaderstellend, stimuleren en faciliteren.

Havenmeester (overheid reactief en regisseur)



Overheid pakt rol als regisseur: kaderstellend, stimuleren en faciliteren.

Overheid heeft een reactieve houding: overheid volgt de ontwikkelingen in de markt en voert minimale taken uit, zoals het hoogstnodige toezicht.

BIJLAGE D: Inventarisatie stichting SI benodigde FTE

Community management		FTE 2018	FTE Budget 2019	FTE benodigd 2019
	Ondersteuning participanten	0,3	0,2	0,3
	Ondersteuning markt	0,2	0,2	0,5
	STPE Zendesk markt	0,2	0,1	0,2
	STPE support	0,2	0,1	0,2
	Online, websites	0,2	0,1	0,5
	Stakeholder communicatie	0,3	0,3	0,3
	Stakeholder management	0,3	0,2	0,3
	Boards ondersteunen	0,1	0,1	0,1
	Meetings	0,1	0,1	0,1
	Meetings voorbereiden	0,1	0,1	0,1
		2	1,5	2,6
Technisch beheer				
	Support participanten	0,2	0,1	0,7
	Onboarden	0,1	0,1	0,2
	Technische documentatie	0,2	0,1	0,3
		0,5	0,3	1,2
Peppol beheer				
	Werkgroepen	0,3	0,1	0,5
	PEPPOL Authority communicatie	0,1	0,1	0,5
	Agreement Review project	0,1	0	0,5
		0,5	0,2	1,5
Handhaving				
	Peppol	0	0	0,2
	SI	0	0	0,3
		0	0	0,5
Totaal		3	2	5,8
Deviation				3,8 FTE