

Wie betaalt de rekening?

Tijdig betalen aan ondernemers:
onderzoek naar het betaalgedrag van de overheid

FACTUREN

G t/m K

2014

FACTUREN

L t/m Q

2014

FACTUREN

R t/m Z

2014

De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Wie betaalt de rekening?

Onderzoeksteam

mevrouw mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider

mevrouw mr. E.J.E. Govers, onderzoeker

de heer drs. M.J. Blaakman, beleidsadviseur

mevrouw mr. D.A. Rusman, onderzoeker

mevrouw bc. S. Beer, ondersteuning

Datum: 8 juli 2014

Rapportnummer: 2014/066

Ga voor meer informatie naar [de website](#).

Samenvatting

Het betaalgedrag van de overheid staat al langer in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Verschillende keren is er vanuit de rijksoverheid aangegeven dat het geen goede zaak is dat facturen niet op tijd worden betaald en belooft men beterschap. Inmiddels is er ook wetgeving die eisen stelt aan het betaalgedrag van de overheid. Dit onderzoek laat zien hoe het met het betaalgedrag van de overheid is gesteld, wat de effecten zijn op de ondernemers en hoe het beter kan.

Conclusie

De Nationale ombudsman staat voor een behoorlijke omgang tussen burgers en overheid. Ook in haar rol als opdrachtgever is de overheid gebonden aan behoorlijkheidsvereisten. De overheid hoort het goede voorbeeld te geven, zeker als het gaat om het handelen volgens de geldende wet- en regelgeving. De betalingstermijn voor de overheid is vastgelegd in de wet; binnen 30 dagen betaalt de overheid de factuur. In de praktijk blijkt dit niet altijd zo te zijn. De wil om het betaalgedrag te verbeteren is wel aanwezig maar ondanks goede voornemens en nieuwe regelgeving lukt het de overheid niet om alle facturen binnen 30 dagen te betalen. Op dat punt voldoet de overheid niet aan de eisen van goed opdrachtgeverschap.

Goed opdrachtgeverschap

Goed opdrachtgeverschap betekent dat de opdrachtgever - in dit geval de overheid - duidelijke afspraken maakt met de opdrachtnemer en die afspraken ook nakomt. De opdrachtgever neemt uit eigen beweging contact op als er problemen, onduidelijkheden of vertragingen zijn. Het is belangrijk dat de opdrachtgever contactafspraken maakt met de ondernemer en goed bereikbaar is. Verder mag van een goed opdrachtgever verwacht worden dat er actief informatie wordt verstrekt als er problemen zijn met (de betaling van) de factuur. Dit betekent dat de overheid als opdrachtgever een proactieve en betrokken houding aan dient te nemen ten opzichte van de ondernemer.

Aanbevelingen

Met het onderzoek laat de Nationale ombudsman zien dat een tijdige betaling en duidelijke, proactieve communicatie niet alleen kan worden bepaald door interne werkprocessen en beschikbaarheid van medewerkers, maar dat dat een vanzelfsprekendheid moet zijn binnen de gehele organisatie. De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van het onderzoek naar het betaalgedrag van de overheid, aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen dragen bij aan een tijdige betaling van de facturen en daarmee aan een behoorlijke invulling van het opdrachtgeverschap door de overheid. De aanbevelingen kunnen worden verdeeld in de volgende uitgangspunten: betrokkenheid, duidelijke informatieverstrekking, voortvarendheid en transparantie.

Aanleiding onderzoek

In 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een richtlijn aangenomen waarin de ondernemer van rechtswege een vergoeding van de incassokosten kan vragen bij overschrijding van de betalingstermijn. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in wetgeving die in maart 2013 in werking is getreden. In die wet is geregeld dat de overheid binnen 30 dagen moet betalen. De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat signalen van ondernemers die bij het uitvoeren van hun onderneming problemen met de overheid ervaren. Dat varieert van het verkrijgen van benodigde vergunningen tot geen contact krijgen bij vragen. Het niet tijdig betalen is ook een probleem waar ondernemers met regelmaat tegenaan lopen. De ontvangen klachten en de nieuwe regelgeving zijn de aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar het betaalgedrag van de overheid.

Doel onderzoek

De Nationale ombudsman beoogt met dit onderzoek een effectieve bijdrage te leveren aan het verbeteren van het betaalgedrag van de overheid. Het geeft inzicht in de soms verstrekende problemen van ondernemers als de rekening niet op tijd wordt betaald. Daarnaast biedt dit rapport de overheid concrete handvatten om in de eigen organisatie bewustzijn en urgentiegevoel te creëren voor tijdige betaling. Voor ondernemers geeft het rapport zicht in wat zij van de overheid als opdrachtgever mogen verwachten. Verder wijst het hen op het belang van goed contact met de opdrachtgever en van juiste en volledige facturering.

Aanpak, resultaten en bevindingen

In december 2013 is op de website van de ombudsman een meldpunt geopend waar ondernemers hun ervaringen met het betaalgedrag van de overheid konden melden. Hierop zijn 51 signalen binnengekomen. Op basis van vier van deze signalen zijn filmpjes gemaakt om de problemen van ondernemers een gezicht te geven.

Daarnaast is literatuurstudie gedaan en heeft de Nationale ombudsman een onderzoek laten uitvoeren bij alle departementen en aangesloten gemeenten. Dit onderzoek betrof een enquête met vragen over het betaalgedrag en over de oorzaken van het niet tijdig betalen. De resultaten van deze enquête zijn besproken tijdens een rondetafelbijeenkomst waar vertegenwoordigers van overheidsinstanties en brancheorganisaties aanwezig waren.

Uit de enquête blijkt dat 9 van de 11 departementen de facturen betalen conform de norm (= 90% binnen 30 dagen). Van de 192 gemeenten die op de enquête reageerden betaalt 43% conform de norm. De belangrijkste interne oorzaken voor het niet op tijd betalen hangen samen met de budgethouder. Deze geeft bijvoorbeeld onvoldoende prioriteit aan tijdige accordering; er zijn meerdere budgethouders en daarmee een groter risico op vertraging; of de budgethouder is niet aanwezig en wordt niet vervangen. De belangrijkste externe oorzaken betreffen de geleverde prestatie. Die is niet volledig of niet volgens afspraak. Ook komt het vaak voor dat de factuur niet klopt.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst kwam duidelijk naar voren dat tijdig betalen voor een deel organisatorisch is te verbeteren maar dat er zeker ook een cultuuromslag moet plaatsvinden. De ambtenaar in kwestie moet zich bewust zijn van de gevolgen voor de ondernemer wanneer niet tijdig wordt betaald. Het zo snel mogelijk betalen moet prioriteit krijgen en houden. Aan de kant van de ondernemers werd benadrukt dat goed en volledig factureren ook onderdeel is van het ondernemerschap en dat daar voldoende aandacht en tijd aan moet worden besteed. Ook de ondernemer kan actief bij de opdrachtgever uitvragen wat de vereisten zijn voor de factuur.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	1
	Inleiding	2
1	Tijdig betalen: een blijvend belang	5
1.1	Het belang van tijdig betalen	5
1.2	Maatregelen ter verbetering betaalgedrag	5
1.3	Effectiviteit van de maatregelen	6
2	Opzet van het onderzoek	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Normatief kader	7
2.3	Doelstelling en vraagstelling	7
2.4	Aanpak en reikwijdte van het onderzoek	7
2.5	Leeswijzer	8
3	Betaalgedrag van de overheid: de cijfers	9
3.1	Betaaltermijnen Rijksoverheid	9
3.2	Betaaltermijnen gemeenten	10
3.3	Betaaltermijnen Nationale ombudsman	10
4	Ervaringen van ondernemers	11
4.1	Inleiding	11
4.2	De meest voorkomende signalen	11
5	Traag betaalgedrag door de overheid: de oorzaken	16
5.1	Bevindingen eerder onderzoek	16
5.2	Wat vinden ondernemers?	16
5.3	De overheid aan het woord: interne redenen niet-tijdige betaling	17
5.4	De overheid aan het woord: externe redenen niet-tijdige betaling	20
6	Op weg naar beter betaalgedrag	22
6.1	Inleiding	22
6.2	Standaardwerkwijze	22
6.3	Vergoeding van incassokosten en wettelijke rente	23
6.4	Maatwerk en persoonlijk contact	24
6.5	Responsiviteit voor klachten	24
7	Conclusie	26
7.1	Goed opdrachtgeverschap	26
7.2	Kwaliteitseisen goed opdrachtgeverschap	27
8	Aanbevelingen	28
	Bijlagen	29
	1 Verslag rondetafelbijeenkomst 13 juni 2014	30
	2 Enquête betaalgedrag overheden (Regioplan, juni 2014)	35
	3 Betaaltermijnen Nationale ombudsman	36

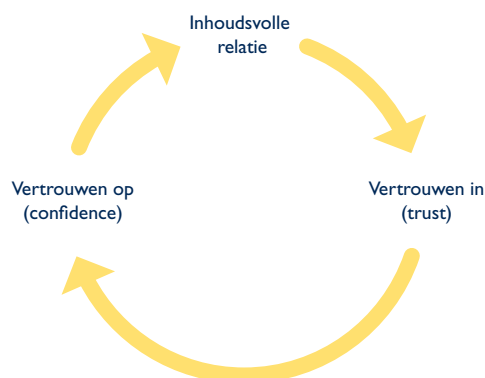
Inleiding

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig signalen van ondernemers over het betaalgedrag van de overheid. Het gaat dan vooral om het traag betalen van facturen van ondernemers voor geleverde diensten of producten. Ondernemers geven aan dat zij door trage betalingen flink gedupeerd worden. Ze vinden het onbegrijpelijk dat juist de overheid hier niet meer oog voor heeft. Niet altijd trekken ze bij de overheid aan de bel, maar als ze eenmaal besloten hebben dat wel te doen, dan vinden zij nauwelijks gehoor.

'Waarom krijg ik direct een boete als ik een keertje te laat ben met betalen en komt de overheid er gewoon mee weg als zij zelf laks zijn met betalen? En als ik dan om opheldering vraag dan krijg ik geen enkele reactie!' - Citaat van een ondernemer

De ondernemer moet er op kunnen vertrouwen dat, wanneer hij een dienst of product aan de overheid levert, hij hiervoor tijdig betaald wordt. Dit vertrouwen wordt door trage betaling echter geschaad. Het is belangrijk dat overheden zich hiervan bewust zijn. In een periode van economische onzekerheid is het begrijpelijk dat er veel te doen is over 'vertrouwen'; er is behoefte aan zekerheid. Een van de belangrijkste taken van de Nationale ombudsman is het bijdragen aan herstel van vertrouwen niet alleen tussen overheid en burgers, maar ook tussen overheid en ondernemers.

Mensen behoorlijk behandelen schept vertrouwen. In het jaarverslag van 2011 heeft de Nationale ombudsman dit aangeduid met het begrip 'trust'. Hiermee wordt bedoeld de manier waarop de overheid met vertrouwen kan omgaan. Een ander soort vertrouwen, het vertrouwen in de systemen van de overheid werd aangeduid met 'confidence'. Dat is een andere manier waarop de overheid kan bijdragen aan behoefte aan vertrouwen. Beide vormen van vertrouwen zijn op onlosmakelijke wijze met elkaar verbonden; zij staan feitelijk in wisselwerking met elkaar. Zo zal een positieve ervaring van ondernemers met een ambtenaar van een overheidsinstantie (*trust*) positief bijdragen aan hun vertrouwen in de overheid in haar geheel (*confidence*).



Wanneer een overheidsinstantie ondernemers niet tijdig betaalt voor hun geleverde diensten of producten, dan schaadt dit hun vertrouwen in de overheid. Dit geldt te meer wanneer dezelfde overheid feitelijk met twee maten meet door ondernemers, die te laat zijn met betalen van bijvoorbeeld de omzetbelasting, een boete oplegt, maar zelf geen consequenties verbindt aan haar overschrijding van de (wettelijke) betaaltermijn.

In plaats van (nieuwe) regelgeving in het leven te roepen om tijdige betaling te bevorderen zou de overheid de oplossing moeten zoeken in andere dingen, zoals tijdig contact opnemen wanneer de betaaltermijn overschreden gaat worden, proactief informatie geven over factuurvereisten en de ondernemers serieus nemen in hun belangen. Het is belangrijk dat de overheid leert om effectief te communiceren met ondernemers. Dit draagt bij aan het (herstel van) vertrouwen. Ondernemers willen weten waar zij aan toe zijn en daarom moeten zij er op kunnen vertrouwen dat de overheid haar afspraken nakomt.

De Nationale ombudsman staat voor een behoorlijke omgang tussen burgers en overheid. Ook in haar rol als opdrachtgever is de overheid gebonden aan behoorlijkheidsvereisten. Goed opdrachtgeverschap betekent dan ook dat de opdrachtgever - de overheid - duidelijke afspraken maakt met de opdrachtnemer en die afspraken daadwerkelijk nakomt. De opdrachtgever neemt uit eigen beweging contact op als er problemen of onduidelijkheden zijn of vertragingen dreigen te ontstaan. Het is belangrijk dat de opdrachtgever contactafspraken maakt met de ondernemer en goed bereikbaar is. Verder mag van een goed opdrachtgever verwacht worden dat er actief informatie wordt verstrekt als er problemen zijn met (de betaling van) de factuur. Dit betekent dat de overheid als opdrachtgever een proactieve en betrokken houding dient aan te nemen ten opzichte van de ondernemer.

Met dit onderzoek laat de Nationale ombudsman zien dat een tijdige betaling en duidelijke, proactieve communicatie niet alleen kan worden bepaald door interne werkprocessen en beschikbaarheid van medewerkers maar dat dat een vanzelfsprekendheid moet zijn binnen de gehele organisatie.

Een strop voor de heer Janssen¹

'Vanaf 2009 huurde het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² rechtstreeks een medewerker van mijn bedrijf in. Het ging eerst om werk op het gebied van veiligheidsvoorzieningen en -middelen en daarna om advieswerk en begeleiding bij het invoeren van de Rijkspas.

Tot eind 2012 betaalde het ministerie de facturen ook direct aan ons en dat verliep allemaal prima. Eind 2012 schakelde het ministerie een bepaalde organisatie als tussenpersoon in waarmee ik een contract moest sluiten. Vanaf dat moment verliep de inhuur van dezelfde medewerker opeens via deze tussenpersoon. Ook de facturen werden niet meer rechtstreeks door het ministerie betaald maar door die tussenpersoon.

Vanaf het moment dat die organisatie in het spel was, was het ellende. Diverse keren moesten we bellen en aanmaningen versturen voordat die organisatie betaalde. Ik heb dit een paar keer tegen het ministerie gezegd.³ Uit een e-mailbericht van het ministerie van april 2013 blijkt ook dat ik niet de enige was die zo moeilijk de facturen betaald kreeg en dat het ministerie dat al een tijdje wist. Het ministerie had daarom overleg gevoerd met die organisatie en haar moedermaatschappij en afspraken gemaakt over de betaling van oude facturen.

Na een paar maanden ging het weer mis en heb ik opnieuw het ministerie hierover ingelicht. Vanwege die betalingsproblemen heb ik het ministerie gevraagd of verlenging van de opdracht buiten de tussenpersoon om kon plaatsvinden. Ik kreeg toen te horen dat de enige manier om verlenging van de opdracht te krijgen was om het via de tussenpersoon te doen. Dus heb ik het contract voor het verlengen van de opdracht maar ondertekend.

Op 11 november 2013 ging de tussenpersoon failliet en nu zit ik mooi wel met een enorme strop. Na het faillissement heb ik het ministerie nog gevraagd of daar iets aan gedaan kon worden. Maar ik kreeg toen te horen dat, omdat ik een contract met de tussenpersoon had, het ministerie de openstaande facturen niet rechtstreeks aan mij zal betalen. Wel had het ministerie gezocht naar een oplossing maar helaas zonder resultaat.⁴ En ik ben nu gedupeerd....'

¹ Dit is een gefingeerde naam.

² Thans het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie.

³ De contacten/ correspondentie verliepen c.q. werd gevoerd met een afdeling van het Ministerie van Economische Zaken, te weten de Dienst ICT Uitvoering.

⁴ De Nationale ombudsman heeft deze melding als klacht in behandeling genomen en een afzonderlijk onderzoek ingesteld.

1 Tijdig betalen: een blijvend belang

1.1 Het belang van tijdig betalen

Ondernemers hebben er last van als zij niet tijdig betaald worden voor goederen of diensten die zij leveren. Uit onderzoek blijkt dat dit hun liquiditeitspositie onder druk zet en tot gevolg kan hebben dat zij op hun beurt later gaan betalen.⁵ Onnodige vertraging in het betalen van facturen heeft dus ook gevolgen voor partijen die niet direct betrokken zijn bij de overeenkomst. In de huidige economische situatie is het van belang dat het betaalgedrag verbetert, in het bijzonder voor kleine ondernemers en zzp'ers bij wie het water soms aan de lippen staat. Met name deze groep wordt door trage betaling van facturen gedupeerd.

'Het loont niet de moeite om achter een factuur van 300 euro aan te gaan omdat het invullen van formulieren meer tijd kost dan het mij oplevert.' - Citaat van een zzp'er

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid. Door haar onafhankelijke financiële positie is zij goed in staat om facturen tijdig te betalen, anders dan ondernemers die zelf niet tijdig betaald krijgen en daarmee in de knel komen om anderen weer tijdig te betalen. De overheid zou dus het goede voorbeeld moeten geven. De overheid is bovendien een grote handelspartner in Nederland. Om een beeld te geven: in 2012 en 2013 besteedde de overheid ongeveer 11% van het Bruto binnenlands product (BBP) aan diensten en goederen en (bruto) investeringen. Afgezet tegen het bedrag van de totale jaarlijkse overheidsuitgaven (in 2013 bijvoorbeeld € 300 miljard) komt dit zelfs neer op ruim 21%.⁶ Wanneer de overheid een substantieel deel van de ontvangen facturen niet tijdig betaalt, kunnen de nadelige gevolgen voor betrokken ondernemers groot zijn. Het is van belang dat de overheid zich hiervan bewust is.

1.2 Maatregelen ter verbetering betaalgedrag

Het betaalgedrag van de overheid staat al enige jaren op de politieke agenda, op zowel nationaal als Europees niveau. De afgelopen jaren zijn er diverse maatregelen getroffen om het betaalgedrag te verbeteren. In 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een richtlijn aangenomen ter bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties van overheden en bedrijven (Richtlijn nr. 2011/7/EU). Deze richtlijn bepaalt onder meer dat de ondernemer een vergoeding mag vragen voor vorderingskosten van minstens 40 euro. Hierbij maakt het geen verschil of de schuldenaar een andere ondernemer of een overheidsinstantie is.

De richtlijn voorziet verder in enkele maatregelen die aan de overheid een voorbeeldfunctie geven ten opzichte van het bedrijfsleven. Dit blijkt uit de bepaling dat ondernemingen

⁵ Blauw Research b.v.:
Creditmanagement Trend-
meter 13 (oktober 2013)

⁶ Centraal Bureau voor de
Statistiek, Den Haag/Heerlen
'Overheid; inkomsten en
uitgaven 1969 - 2013'

zonder aanmaning aanspraak kunnen maken op wettelijke rente voor een betalingsachterstand van de overheid.⁷ Daarnaast is bepaald dat overheden een kortere standaardbetaaltermijn hebben (30 dagen) dan ondernemingen (60 dagen).

De wet waarmee Nederland de richtlijn vertaalt naar nationale wetgeving, maakt in dit opzicht geen verschil tussen ondernemingen en overheden: voor beide is de standaardbetalingstermijn 30 dagen. Wel maakt de wet een verschil in de mogelijkheid tot verlenging van de betaaltermijn: ondernemingen kunnen onderling, onder bepaalde voorwaarden, een betaaltermijn van 60 dagen of zelfs langer overeenkomen. De betaaltermijn voor overheden kan echter in alle gevallen, slechts onder **strikte** voorwaarden, tot hooguit 60 dagen worden verlengd.

1.3 Effectiviteit van de maatregelen

De wet waarin de richtlijn in Nederland is geïmplementeerd, is van kracht sinds 16 maart 2013. De Nederlandse overheid stelt zich ten doel om ten minste 90% van de facturen tijdig (dus binnen 30 dagen) te betalen.⁸ Heeft de wet bijgedragen aan verbetering van het betaalgedrag van de overheid? Onderzoek naar het betaalgedrag van de Nederlandse overheid is schaars. De wel beschikbare onderzoeken geven een indicatie van de effectiviteit van de eerder genoemde maatregelen. Interessant zijn bijvoorbeeld onderzoeken van het Verbond van Credit Management Bedrijven.⁹ Hierin wordt onder meer gekeken hoe de betalingsmoraal van de overheid gewaardeerd wordt ten opzichte van die van het bedrijfsleven. Overheid en bedrijfsleven verschillen weinig voor zover de betalingsmoraal wordt gewaardeerd als matig tot slecht: voor de overheid deelt 41% van de respondenten die waardering, voor het bedrijfsleven is dat 39%. In 2013, het jaar waarin genoemde wet werd ingevoerd, daalden beide percentages, maar voor de overheid was die daling veel minder sterk (van 41% naar 37%) dan die voor het bedrijfsleven (van 39% naar 26%).

Ook onderzoeken van Intrum Justitia over de jaren 2012 en 2013 laten zien dat het betaalgedrag van de overheid na invoering van de regelgeving in 2013 weinig is verbeterd: waar in 2012 de gemiddelde vertraging in betaling negentien dagen bedroeg, was dat in 2013 nauwelijks afgenomen naar een gemiddelde van achttien dagen. Terwijl in 2012 de gemiddelde betaaltermijn 44 dagen was, bedroeg die in 2013 43 dagen. Ook hier is dus een afname te zien.¹⁰

Sinds 2009 laat MKB-Nederland Dun & Bradstreet onderzoek doen naar het betaalgedrag onder gemeenten.¹¹ Hieruit blijkt dat in 2012 slechts 8,5% van de onderzochte gemeenten minimaal 90% van de facturen binnen de betalingstermijn voldeed. In 2013 bleef dit nagenoeg gelijk (8,33%).

Uit deze onderzoeken blijkt dus vooralsnog niet dat de maatregelen tot een grotere verbetering hebben geleid in het betaalgedrag van de overheid. Met name de gemeenten blijven achter in het verbeteren van hun betaalgedrag.

⁷ Artikel 4, eerste lid van de richtlijn.

⁸ Zie [hier](#). Zie ook antwoorden van de minister van Financiën, mede namens de minister van Economische Zaken, op vragen van het lid Elias (VVD) over de blijvend late betaling van de overheid (ingezonden 20 januari 2010; vraagnummer 2009Z22660).

⁹ Onderzoek VCMB: bedrijven betalen sneller, overheid blijft slechte betaler, 4 november 2013.

¹⁰ Zie [hier](#).

¹¹ Tot nu zijn vier onderzoeken uitgevoerd: deze hebben betrekking op het betaalgedrag van gemeenten in achtereenvolgens 2009, 2011, 2012 en 2013, zie <http://www.snellerbetalen.nl>.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Aanleiding

De Nationale ombudsman wil weten waar ondernemers in de praktijk mee te maken krijgen als het gaat om niet tijdige betalingen. Hij kondigde daarom in december 2013 een onderzoek uit eigen beweging aan naar het betaalgedrag van de overheid.¹²

2.2 Normatief kader

Er kunnen uiteraard goede redenen zijn om de betaling van een factuur uit te stellen. Denk bijvoorbeeld aan goederen die alleen voor een deel zijn geleverd of niet in goede staat zijn afgeleverd. In reactie op Kamervragen over de (blijvend) late betaling van de overheid gaf destijds de minister van Financiën als toelichting: *‘Er kunnen echter altijd redenen zijn waarom een betaling later plaatsvindt, bijvoorbeeld wanneer de rekening onduidelijk is of wanneer er overleg moet plaatsvinden met de leverancier. Vandaar dat het doel is om minimaal 90% van de rekeningen op tijd te betalen’*.¹³ Voor dit onderzoek is de 90%-norm daarom uitgangspunt geweest.

2.3 Doelstelling en vraagstelling

De signalen die de Nationale ombudsman van ondernemers had ontvangen, waren begin december 2013 aanleiding om een meldpunt voor ondernemers in te stellen. De Nationale ombudsman wilde van ondernemers weten waar zij in de praktijk tegen aanlopen als het gaat om het (te) laat betalen van facturen door overheidsinstanties. Uit een analyse van deze meldingen werd onder meer duidelijk dat de maatregelen van de Europese Richtlijn kennelijk niet het juiste instrument zijn om ervoor te zorgen dat facturen tijdig worden betaald. Om inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken van te laat betalen, stelde de Nationale ombudsman nader onderzoek in.

2.4 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek

Naast het instellen van een meldpunt, is literatuurstudie gedaan. Omdat de Nationale ombudsman antwoord wilde krijgen op de vraag wat oorzaken van traag betalen zouden kunnen zijn, heeft hij het onderzoeksbureau Regioplan te Amsterdam opdracht gegeven een enquête uit te zetten onder departementen en de bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten.¹⁴ Alle departementen (respons 100%) en 193 van de 297 aangeschreven gemeenten (respons 65%) hebben aan de enquête deelgenomen¹⁵. De informatie uit de enquête is samen met de informatie uit het meldpunt en literatuuronderzoek als input gebruikt voor een rondetafelbijeenkomst met vertegenwoordigers van diverse brancheorganisaties en overheidsinstanties.

Deze rondetafelbijeenkomst vond plaats op vrijdag 13 juni 2014 op het Bureau van de Nationale ombudsman. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage in het rapport opgenomen.

¹² Zie [hier](#).

¹³ Kenmerk: 2010Z01062 (vraagnummer 2009Z22660).

¹⁴ Van de 408 gemeenten zijn 297 aangesloten bij de Nationale ombudsman (zie ‘Samenvatting van het Verslag van de Nationale ombudsman over 2013’).

¹⁵ Bij het uitzetten van de enquête is door de Nationale ombudsman aangegeven dat het onderzoek geen ‘naming en shaming’-karakter zou moeten krijgen. Daarom is er bij het onderzoeksbureau op aangedrongen dat de onderzoeksresultaten niet per overheidsinstantie herleidbaar zouden moeten kunnen zijn.

2.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van cijfers met betrekking tot betaalgedrag van overheden. In hoofdstuk 4 wordt beschreven waar ondernemers in de praktijk tegenaan lopen. U vindt hier ook links naar een aantal filmpjes waarin ondernemers hun verhaal doen.¹⁶ In de hoofdstukken 5 en 6 worden onder meer de resultaten van de enquête alsmede de rondetafelbijeenkomst beschreven, waarbij gekeken is welke oorzaken er zijn voor niet tijdige betalingen. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en hoofdstuk 8 de aanbevelingen van dit rapport.

In de bijlagen is opgenomen het verslag van de rondetafelbijeenkomst, het rapport van het onderzoeksbureau Regioplan en de betaaltermijnen van het Bureau Nationale ombudsman.

¹⁶ Dit zijn reconstructies van werkelijke meldingen. De filmpjes zijn door middel van een link in dit digitale rapport opgenomen

3 Betaalgedrag van de overheid: de cijfers

3.1 Betaaltermijnen Rijksoverheid

De Rijksoverheid heeft in 2013 gemiddeld over alle departementen 92,4% van de ingediende facturen binnen 30 dagen betaald.¹⁷

Algemene Zaken	92,4%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	91,0%
Buitenlandse Zaken	92,6%
Defensie	85,9%
Economische Zaken	92,4%
Financiën	97,1%
Infrastructuur en Milieu	96,0%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	96,8%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	97,4%
Veiligheid en Justitie	82,0%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	92,3%

Uit de enquête die door Regioplan in opdracht van de Nationale ombudsman is uitgezet onder de departementen, blijkt dat negen departementen tussen de 90%-100% van de facturen binnen de wettelijke norm betalen, dus binnen een termijn van 30 dagen. Twee departementen betalen 80%-90% binnen deze termijn. Volgens het ministerie van Economische Zaken is dit laatste het gevolg van het invoeren van een nieuw systeem bij deze twee departementen voor het verwerken van betalingen en is dit naar verwachting tijdelijk van aard.

¹⁷ Brief minister van Economische Zaken aan TK, dd 4 juli 2014. Uit de brief blijkt dat de departementen bij wie de norm van 90% niet gehaald werd te maken hadden met een nieuw financieel systeem (VenJ) of uitbesteding bij een betaalkantoor (Defensie).

3.2 Betaaltermijnen gemeenten

Uit de enquête die onder de bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten is uitgezet blijkt dat van de 192 gemeenten 43% voldoet aan de norm van 90%.¹⁸

Percentage facturen dat naar schatting binnen de wettelijke termijn van dertig dagen wordt betaald

	Totaal gemeenten (n=192)	100.000 of meer inwoners (n=15)	50.000-100.000 inwoners (n=26)	25.000-50.000 inwoners (n=74)	Minder dan 25.000 inwoners (n=77)
100%	1%	0%	0%	1%	0%
90-100%	42%	27%	42%	31%	56%
80-90%	39%	53%	39%	46%	30%
70-80%	17%	13%	12%	22%	14%
60-70%	1%	7%	4%	0%	0%
50-60%	1%	0%	4%	0%	0%

Bron: Regioplan, 2014

3.3 Betaaltermijnen Nationale ombudsman

Omdat het Bureau van de Nationale ombudsman ook regelmatig diensten en producten van ondernemers afneemt, is het betaalgedrag van het Bureau eveneens in dit onderzoek meegenomen. Hieruit kwam naar voren dat de Nationale ombudsman in 2012 90% van de facturen tijdig betaalde. In 2013 heeft het Bureau 93% van de facturen tijdig betaald. Het streven is om voor 2014 een percentage van 95% te halen.¹⁹ De controller van de Nationale ombudsman liet desgevraagd weten dat bij het Bureau de zogenoemde ‘dispuutfacturen’ (en creditnota’s) worden meegenomen in de betaaltermijnen en stelde: *‘elk betaaldocument moet hierin worden meegenomen en dispuutfacturen dienen zo spoedig mogelijk te worden opgelost.’*

Gebleken is dat departementen in het algemeen tijdiger betalen dan gemeenten. Negen van de elf departementen betalen ten minste 90% binnen de wettelijke termijn. Bijna drie op de vijf gemeenten betalen minder dan negentig procent van de facturen binnen dertig dagen. Het Bureau van de Nationale ombudsman betaalt 93% van de facturen tijdig.

¹⁸ In het verslag van de enquête - opgenomen in bijlage 2 - wordt een vergelijking gemaakt met resultaten uit het onderzoek naar betaalgedrag van gemeenten, zoals uitgevoerd door Dun & Bradstreet in opdracht van MKB-Nederland (zie eerdere voetnoot 11).

¹⁹ **Zie bijlage 3:** betaaltermijnen No

4 Ervaringen van ondernemers

4.1 Inleiding

Wat betekent het voor ondernemers als zij geconfronteerd worden met een factuur die te laat betaald wordt? Hun betalingsverplichtingen lopen door en door trage betalingen van facturen kunnen zij onnodig in de problemen komen.

Van december 2013 tot eind januari 2014 heeft een meldpunt voor ondernemers op de website van de Nationale ombudsman open gestaan. Ondernemers konden hierop hun ervaringen met het betaalgedrag van overheden delen. De meldingen die zijn binnengekomen, hebben allemaal betrekking op het niet, of te laat betalen van een factuur.²⁰ In het merendeel van de gevallen was de opdrachtgever een ministerie of een gemeente. Met een aantal ondernemers is naar aanleiding van de melding telefonisch contact opgenomen om te bespreken of individuele klachtbehandeling gewenst was. In een paar gevallen is een onderzoek naar de klacht gestart. In de contacten met ondernemers over het al dan niet in onderzoek nemen van de klacht, viel op dat sommige ondernemers geen ruchtbaarheid aan hun melding wilden geven. Immers, indien een onderzoek zou worden gestart, dan zou de Nationale ombudsman uiteraard ook contact moeten opnemen met de opdrachtgever. De ondernemers lieten weten dat zij de verhouding met hun opdrachtgever niet wilden verstoren: zij waren bezorgd dat zij geen opdrachten meer zouden krijgen of dat het betalen van facturen nog langer zou gaan duren.

4.2 De meest voorkomende signalen

De ontvangen meldingen zijn geanalyseerd en er is een inventarisatie gemaakt van de meest voorkomende problemen waar de ondernemers tegenaan lopen.

a. **Onbereikbaarheid, van het kastje naar de muur en non-respons**

In meerdere meldingen werd aangegeven dat er verschillende pogingen waren gedaan om telefonisch of per e-mail contact te krijgen met de persoon of afdeling die zorg moet dragen voor de betaling van de factuur. Dit gaat vaak moeizaam met het gevolg dat de betaling van de factuur uitblijft.

‘...Nadat betaling uitbleef heb ik meerdere keren gebeld. Hierbij heb ik bij elkaar circa 3,5 uur moeten wachten wegens doorverbinden, zoeken naar telefoonnummers, afwezigheid van degene die er over zou gaan, enzovoort...’ - Citaat ondernemer.

Ook zijn er meldingen van ondernemers die worden geconfronteerd met de mededeling dat de medewerker die nog een handtekening moet zetten, niet aanwezig is. Zolang die medewerker de handtekening niet zet, blijft de betaling uit. Uit deze meldingen blijkt niet

²⁰ Er zijn in totaal 51 signalen binnengekomen.

dat de overheidsinstantie vervolgens actief gaat zoeken naar een oplossing hiervoor. Het blijft bij de mededeling dat de medewerker niet aanwezig is.

‘... Een geval in het bijzonder motiveert ons te reageren. Factuurdatum 1 oktober 2013, levering heeft uiteindelijk plaatsgevonden op 23 oktober van welke datum wij uitgaan m.b.t. de termijn. Inmiddels reeds drie maal gemaand en door X (de overheidsinstantie) in reactie slechts gewezen op de procedure en de verantwoordelijke inkoper! Na aandringen een overzicht ontvangen van de procedureel uitstaande punten en na contact met de inkoper blijkt dat een handtekening uitstaat van een medewerker van X. Helaas, deze medewerker is onbereikbaar? Waardoor alles stagneert. Wij hebben X gewezen op het feit dat wij ons gegijzeld voelen omdat wij aan alle contractuele voorwaarden hebben gedaan en geen invloed kunnen uitoefenen op de interne procedures!!!...’ - Citaat ondernemer.

Wat opvalt is dat bijna alle ondernemers veel pogingen doen om in contact te komen met de verantwoordelijke voor de betaling van de factuur om te bewerkstelligen dat deze betaald wordt. De ontvangen meldingen laten duidelijk zien dat het voor de ondernemers van groot belang is dat de factuur tijdig wordt voldaan. In een aantal meldingen wordt aangegeven dat het uitblijven van de betaling een grote financiële strop is voor het bedrijf en dat ook niet elk bedrijf voldoende reserves heeft om dit op te vangen.

‘...De betalingen blijven dikwijls 3 maanden uit. Omdat ik zo lang moet voorfinancieren ben ik nu op het punt gekomen dat ik geen klanten meer aanneem van de gemeente omdat ik me nog meer voorfinanciering niet kan permitteren...’ - Citaat ondernemer.

‘...en het is vreselijk frustrerend hoe er met de financiële afhandeling van mijn werkzaamheden wordt omgegaan. Soms gaat het een tijdje goed maar op dit moment zijn er weer 4 facturen (totale som: ongeveer € 9.000) ‘zoek’ en nog 2 andere facturen staan al te lang in de wacht om onduidelijke redenen. Totaal uitstaand bedrag: om en nabij € 13.000. Ik krijg dan een vriendelijke medewerker aan de lijn die verwijst naar een ander onderdeel van de organisatie en zegt dat ze er niks aan kan doen. Ik voel mij erg machteloos, zeker omdat dit mijn broodwinning is...’ - Citaat ondernemer.

Ondanks het feit dat ondernemers het er niet altijd bij laten zitten en contact blijven zoeken als de factuur niet wordt betaald, leidt dit niet altijd tot actie. De overheidsinstanties laten het, zo lijkt het, er soms gewoon bij zitten. In het ergste geval, krijgt de ondernemer helemaal niet betaald terwijl er wel kosten zijn gemaakt en opdrachten zijn uitgevoerd.

'...Al vanaf 2011 zijn wij bezig om facturen uit 2011 betaald te krijgen. Ook staan er nu diverse facturen open van 2012. Wij hebben regelmatig contact maar worden van het kastje naar de muur gestuurd. Er komt nu zelfs helemaal geen reactie meer. Wij zijn een niet zo heel groot bedrijfje dat het geld van de trajecten gewoon hard nodig heeft. Het gaat om een bedrag van ruim € 14.000. Als reactie krijgen we te horen dat ze niet akkoord zijn maar dat degene die weet waarom, uit dienst is dus helaas kunnen we fluiten naar onze centen en krijgen niet de kans om de facturen opnieuw in te dienen...'
- Citaat ondernemer.

b. Uitbesteden van de betaling

Een aantal signalen heeft betrekking op de inschakeling van een andere afdeling of een tussenpersoon die de betalingen uitvoert in opdracht van de opdrachtgever. Dat kan tot onduidelijkheden leiden. De communicatie tussen de opdracht gevende overheidsinstantie en de uitvoerder van de betalingen verloopt niet altijd vlekkeloos.

Een melding had betrekking op de invoering van een nieuw betalingssysteem. De ene afdeling wist dit wel maar de andere betrokken afdeling niet. Daardoor werden gegevens niet juist ingevoerd en kon er geen betaling gedaan worden. Omdat hierover geen interne communicatie plaatsvond, heeft de ondernemer lang op de betaling moeten wachten.

Een bijzonder signaal kwam van een ondernemer die werd geconfronteerd met het failliet gaan van de tussenpersoon²¹. De overheidsinstantie had de facturering en betaling uitbesteed aan een derde. Dit signaal werd als aparte klacht door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen. Bij de afronding van dit onderzoek, liep deze zaak nog.

'...Onze werkzaamheden voor de overheid werden gefactureerd via een tussenorganisatie. Wij ontvingen de betaling van onze facturen erg laat. Inmiddels is de organisatie failliet. Ondanks dat wij de overheid meerdere keren hebben geïnformeerd en onze zorgen hebben uitgesproken over deze partij, resulteert dit alles nu voor ons in een strop van € 25.000...' - Citaat ondernemer.

Het gebruik van een tussenorganisatie kan leiden tot extra kosten. De overheid dient zich te houden aan een betalingstermijn van 30 dagen. Door het inschakelen van een derde die voor de facturering en betaling zorgdraagt en een andere betalingstermijn hanteert, wordt deze termijn niet altijd gehaald.

²¹ Zie ook 'Een strop van de heer Janssen' in het kader [op pagina 4](#).

'...Nu besteedt X (de overheidsinstantie) haar administratie tegenwoordig uit aan Y (de tussenorganisatie), die een betalingstermijn van 40 dagen hanteert. Je kunt (als zzp'er) gebruik maken van een betalingservice waarbij je kunt aangeven je factuur sneller betaald te krijgen, echter hier moet je voor betalen. Voor een betalingstermijn van 30 dagen bijvoorbeeld € 0.50 voor ieder uur dat ik gewerkt en gefactureerd heb, voor betaling binnen 22, 15 of 7 dagen steeds meer (7 dagen € 2,00 per uur)...'
- Citaat ondernemer.

c. Uitblijven terugbetaling of betaling proceskosten

Ondernemers ervaren ook problemen met de overheid wanneer het gaat om andere betalingen dan het voldoen van een factuur. Bijvoorbeeld het terugbetalen van te veel afgedragen belastingen of het voldoen van proceskosten. Een greep uit de binnengekomen meldingen:

'...Op xx-xx-2013 heeft X (de overheidsinstantie) het bezwaar van mijn cliënte gegrond verklaard en daarbij een vergoeding voor proceskosten toegekend. Ik heb hiervoor op xx augustus een nota ingediend. Deze nota is nimmer betaald. Ik heb verder op xx september een aanmaning gestuurd. Uiteindelijk zijn enige tijd later de proceskosten rechtstreeks aan mijn cliënte overgemaakt en niet naar mij. Ik heb niets meer van dit bestuursorgaan mogen vernemen...' Citaat ondernemer.

'...De Minister van X is in augustus 2013 3x veroordeeld tot o.a. betaling van de proceskosten. Bij een zaak heeft de betaling na ongeveer 8 weken plaatsgevonden en bij beide andere zaken heeft de betaling nog steeds niet plaatsgevonden...' - Citaat ondernemer.

'...Ik ben op 5 augustus 2013 met mijn bedrijf begonnen. Mijn boekhouder heeft begin oktober btw aangifte gedaan en ik kreeg btw terug. Wij zijn momenteel half januari 2014 en ik moet het nog terug krijgen...' Citaat ondernemer.

Een enkele ondernemer gaf aan het onrechtvaardig te vinden dat de overheid betalingen zoveel mogelijk uitstelt omdat het immers om belastinggeld gaat. Als een andere ondernemer rente wil trekken dan is dat nog enigszins te begrijpen maar voor de overheid mag dit geen doel zijn. De overheid moet het goede voorbeeld geven door zo snel mogelijk een factuur te voldoen. Anderen geven aan dat de overheid met twee maten meet door zelf laks te zijn met betalen maar vervolgens wel een boete oplegt als een ondernemer te laat zijn aangifte omzetbelasting doet.

*'het komt voor dat ik als ondernemer - die maandelijks aangifte omzetbelasting doet - het btw-bedrag (van bijvoorbeeld 21%) van een vordering uitstaand bij een overheidsinstantie, voor het einde van de daarop volgende maand (gerekend vanaf de factuurdatum) moet hebben voldaan. Als ik dan nog niet het (hele) factuurbedrag heb ontvangen van de ene overheidsinstantie (mijn opdrachtgever) moet ik wel alvast het btw-bedrag voorfinancieren ten behoeve van een andere overheidsinstantie, namelijk de Belastingdienst. Anders riskeer ik een boete. De plichten en lasten liggen primair op het bordje van de ondernemer en niet op dat van de overheid. De overheid zorgt goed voor zichzelf'.
- Citaat ondernemer.*

Uit het meldpunt komt een beeld naar voren van ondernemers die te maken hebben gehad met overheidsinstanties die niet alleen te laat betaalden maar vervolgens ook niet of nauwelijks bereid leken de ondernemer op enigerlei wijze tegemoet te komen door oplossingsgericht mee te denken.

5 Traag betaalgedrag door de overheid: de oorzaken

5.1 Bevindingen eerder onderzoek

Onderzoeken gericht op *oorzaken* van trage betaling door overheden zijn er nauwelijks, met uitzondering van een onderzoek dat is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. In dat onderzoek wordt het betaalgedrag van gemeenten nader onderzocht.²² Het laat zien dat er diverse oorzaken zijn aan te wijzen als het gaat om trage betalingen. Volgens de auteurs ligt de oorzaak niet alleen intern bij de gemeente. Ook politieke besluitvorming en ‘opvattingen over het gemeentelijk beleid’ zijn hierin bepalend, evenals het handelen van crediteuren *zelf* (bijvoorbeeld door er een rommelige boekhouding op na te houden). Het onderzoek toont aan dat twee van de meest voorkomende oorzaken voor trage betaling voor rekening komen van de budgethouder van de gemeente. De budgethouder is de feitelijke opdrachtgever die de facturen accordeert.

Interessant is de constatering dat voor het terugdringen van de betalingsachterstanden van de gemeenten een aanzienlijk deel wordt bepaald door de ‘grondhouding van de budgethouders ten aanzien van de problematiek’. Als een budgethouder er niet van is doordrongen dat een factuur zo snel mogelijk moet worden betaald en zich geen ‘ondernemersgerichte attitude’ aanmeet, dan kan de wetgever nog zulke mooie richtlijnen uitvaardigen maar dan zullen deze hun doel voorbij schieten.

5.2 Wat vinden ondernemers?

‘Slechte interne communicatie’

De heer De Bruin²³ is werkzaam bij een middelgrote onderneming en legt uit – puttend uit zijn jarenlange ervaring met de overheid – dat departementen volgens hem vaker tijdig betalen dan een aantal jaren geleden, dit in tegenstelling tot gemeenten. Dit verschil zou volgens hem te verklaren zijn uit het feit dat op zogenoemde ‘opdrachtbrieven’ vanuit gemeenten informatie ontbreekt over hoe er concreet gefactureerd kan worden. Zo’n opdrachtbrief bij gemeenten wordt namelijk vaak verstrekt door ambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij de opdracht maar eigenlijk geen idee hebben dat de opdrachtbrief voor een goede facturering aan specifieke eisen moet voldoen.

Bij departementen worden opdrachtbrieven in de regel door de financiële afdelingen zelf opgesteld en bevatten bijna altijd de juiste gegevens die voor correcte facturering noodzakelijk zijn. Verder geeft De Bruin aan dat sommige gemeenten dit probleem opvangen door gecontracteerde leveranciers (naast een inhoudelijke opdrachtbrief) ook nog een inkooporder te leveren. Hierin staat dan de informatie die nodig is voor een goede facturering. Maar de praktijk is wel dat bij gemeenten die naast een opdrachtbrief ook een inkooporder leveren, deze laatste vaak helemaal niet of veel te laat wordt aangeleverd. En...

²² Grooten, W.M.H. en Burg, R.M. van der, ‘Betalingsgedrag van gemeentelijke budgethouders. Zo snel mogelijk of niet eerder dan het moet?’ Tijdschrift voor Openbare Financien, jaargang 45, 2013.

²³ De naam van deze ondernemer is gefingeerd.

het nabellen op het uitblijven van inkooporders levert dan ook weer vaak problemen op. Want bij de inkoopafdelingen weet weer niemand iets over de opdrachtlevering door de inhoudelijke mensen. Zo ontstaat er het zogenaamde ‘van het kastje naar de muur’-traject waar soms wel weken overheen gaan. Dit is overigens niet alleen het geval bij gemeenten. Ook bij departementen ziet de heer De Bruin dat een slechte interne communicatie tussen inhoudelijk betrokken ambtenaren bij een uitbestede opdracht en ambtenaren die de financiële afhandeling moeten regelen, de tijdige betaling van facturen beïnvloedt.

Een bekend voorbeeld is volgens De Bruin dat bij financiële administraties de namen van inhoudelijke contactpersonen voor een project niet altijd goed bekend zijn (of worden aangepast). Bij binnenkomst van een factuur is het dan ook niet even makkelijk om vanuit de crediteurenadministratie een inhoudelijk betrokken ambtenaar te spreken. De Bruin: *‘Mijn ervaring is dat als dat niet lukt, facturen nogal eens op een grote stapel terecht komen. Bij departementen (en sommige grote gemeenten) lopen wij ten slotte ook nog tegen een ander probleem op namelijk dat er meerdere financiële administraties zijn en niet goed geregeld is wie waar over gaat.’*

‘Alles valt of staat met persoonlijke inzet van de ambtenaar’

Mevrouw Aydin, zelfstandig ondernemer, geeft aan dat zij van ministerie x nog steeds geen geld heeft ontvangen, terwijl zij de factuur al drie maanden daarvoor had verstuurd.²⁴ Zij schrijft daarover het volgende: *‘Ze zijn daarnaast dus wel heel formeel en dwingend als het gaat om een offerte uitbrengen. Dat moet maanden tevoren gebeuren om het te kunnen verwerken. Dus dat snap ik niet.’* . Zij vervolgt haar schrijven: *‘verder een pluim voor ministerie x. Daar zorgde een secretaresse ervoor dat mijn rekening al werd betaald voordat ik leverde. Dat is mooi, maar ik denk dat het toch vooral valt of staat met de inzet van de betrokken secretaresse.’*

Toen mevrouw Aydin bij weer een ander ministerie een factuur indiende na afronding van een lang lopend traject kreeg zij van de opdrachtgever te horen dat hij de opdracht nog ‘ formeel moest indienen.’ Volgens mevrouw Aydin lag zijn prioriteit op dat moment duidelijk ergens anders. Zij vermoedt dan ook dat zij wederom niet op tijd betaald zal worden door dit ministerie. Haar conclusie: *‘het is erg afhankelijk van de persoonlijke inzet van degene waarmee je zaken doet. Als die actief is, gebeurt het op tijd.’*

5.3 De overheid aan het woord: interne redenen niet-tijdige betaling

Uit de enquête blijkt dat de oorzaak van niet tijdig betaalde facturen volgens de ondervraagde overheden zowel bij de eigen organisatie (intern) als bij facturerende ondernemers (extern) ligt.²⁵

De meest genoemde interne redenen voor niet tijdige betaling hebben betrekking op de zogenoemde budgethouder. De budgethouder is de medewerker die inhoudelijk betrokken is bij de verleende opdracht en de factuur accordeert. Wanneer de budgethouder verzuimt de factuur tijdig te accorderen omdat hij hieraan minder prioriteit geeft – om wat voor reden dan ook – dan zal dit tot gevolg hebben dat de factuur uiteindelijk niet tijdig wordt betaald. Na accordering door de budgethouder moet de factuur nog naar de financiële administratie die voor de feitelijke betaling

²⁴ De naam van deze ondernemer is gefingeerd.

²⁵ Uitgevoerd door Regioplan in opdracht van de Nationale ombudsman, zie bijlage.

zorgdraagt. Een deel van de vertraging in de betaling wordt kennelijk ook veroorzaakt door slechte afstemming tussen de budgethouder en de financiële afdeling. Naast het onvoldoende prioriteit geven aan de accordering van facturen en slechte afstemming tussen budgethouder en financiële administratie, is een andere interne oorzaak dat er binnen de eigen organisatie ‘meerdere’ budgethouders zijn die de factuur moeten ondertekenen met als gevolg een groter risico van vertragingen in het betalingsproces.

Interne redenen niet-tijdige betalingen*

	Gemeenten (N=192)	Departementen (N=11)
De budgethouder verzuimt de factuur tijdig te accorderen doordat hij/zij minder prioriteit hieraan geeft.	74%	100%
Er zijn meerdere budgethouders die de factuur moeten ondertekenen, met als gevolg een groter risico van vertragingen in het betalingsproces.	74%	36%
De budgethouder is niet aanwezig (ziek, vakantie, e.d.) en vervanging is niet goed geregeld.	50%	55%
De budgethouder neemt niet meteen contact op met de ondernemer naar aanleiding van een onjuiste/onvolledige factuur.	40%	27%
De financiële administratie stuurt de factuur naar de verkeerde budgethouder.	39%	27%
De budgethouder wordt niet of nauwelijks afgerekend op het overschrijden van betalingstermijnen.	35%	18%
Onze organisatie geeft onvoldoende aan naar welke afdeling/persoon de factuur moet worden gestuurd.	11%	27%
De toegestuurde factuur is kwijtgeraakt binnen onze organisatie.	7%	27%
Slechte afstemming/communicatie tussen budgethouder en financiële administratie.	5%	9%
Onze organisatie vergeet wel eens informatie over de eisen van facturering naar de ondernemer te sturen wat tot onjuiste facturering leidt. Dit leidt tot vertraging omdat de factuur retour gezonden wordt door onze organisatie.	4%	27%
Onze organisatie is niet op de hoogte van de wettelijke plicht om binnen 30 dagen facturen te betalen.	1%	0%
Anders	10% **	9% **

Bron: Regioplan, 2014

* Meerdere antwoorden mogelijk

** Respondenten noemen onder meer dat de budgethouder binnen de eigen organisatie het budget soms nog niet volledig heeft geregeld en dat facturen soms met een bepaalde reden blijven liggen bij de toezichthouder of kredietbeheerder. Personele problemen binnen de afdeling financiële administratie wordt ook als interne reden voor niet-tijdige betalingen genoemd. Ook meldt een respondent dat ondernemers vaak verzamelfacturen, bestemd voor meerdere budgethouders, naar zijn organisatie toesturen; in dat geval moet eerst worden uitgezocht naar wie de factuur intern gestuurd moet worden om te accorderen.

Uit een nadere analyse van deze gegevens blijkt dat gemeenten die een relatief laag aandeel van de facturen tijdig betalen, bijna alle interne redenen vaker noemen dan de gemeenten die een relatief hoog aandeel tijdig betalen. Verder blijkt dat de respondenten van gemeenten die aangeven dat ondernemers vaak of regelmatig terecht klagen over het betaalgedrag van de overheid, de interne redenen uit bovenvermelde tabel vaker noemen dan respondenten van de andere gemeenten.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst gaf een van de aanwezige gemeenten aan dat het probleem van niet tijdig betalen van twee kanten te benaderen is.²⁶ Enerzijds het betaalbaar stellen door de opdrachtgever – wat op te lossen is door goede automatisering – en anderzijds de onjuistheid van de facturen. Volgens deze gemeente is het feitelijk onaanvaardbaar dat er niet binnen 30 dagen betaald kan worden als de factuur in orde is. Daarom zou de financiële administratie strenger moeten zijn door gewoon direct te betalen, bijvoorbeeld wanneer de factuur na drie weken nog niet is geaccordeerd door de budgethouder. Tijdens deze bijeenkomst werd eveneens aangegeven dat vertraging van betalingen niet alleen wordt veroorzaakt door allerlei (vertragende) administratieve handelingen: het heeft zeker ook met *de cultuur* binnen de eigen organisatie te maken. De budgethouder, dus de feitelijke opdrachtgever, moet ervan zijn doordrongen dat een factuur tijdig moet worden betaald en hij of zij moet hierop ook worden aangesproken als dat niet gebeurt. Het mag niet zo zijn dat budgethouders het accorderen van een factuur als ‘sluitpost’ zien (en dit een beetje tussen de bedrijven door doen).

Bij ambtenaren is er onvoldoende besef wat het effect op ondernemers is als zij niet tijdig betaald worden voor hun diensten of producten; zeker op startende (kleine) ondernemers. Feit is dat steeds vaker bedrijven failliet gaan vanwege het ontbreken van een ‘cash flow’. Ondernemers hebben altijd betalingsverplichtingen die blijven doorlopen, ondanks openstaande facturen. Zo kan het voorkomen dat een ondernemer bij de bank extra krediet moet vragen om het vakantiegeld van zijn werknemers te betalen.

Ondernemers hebben ook betalingsverplichtingen aan anderen. Om deze na te komen is het noodzakelijk dat ook hun facturen tijdig worden betaald. Als dat niet gebeurt, kan dat grote financiële nadelen hebben voor de ondernemer. Budgethouders moeten beseffen dat hun handelingen in het betaalproces cruciaal zijn. Verantwoordelijkheidsgevoel en inlevingsvermogen maken dat zij voortvarend en actief zijn.

²⁶ Bijeenkomst Nationale ombudsman, vrijdag 13 juni 2014. Het verslag van deze bijeenkomst is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

5.4 De overheid aan het woord: externe redenen niet-tijdige betaling

Volgens ongeveer vier op de vijf ondervraagde overheden worden facturen niet tijdig betaald omdat de geleverde prestatie niet volgens afspraak of nog niet (volledig) is verricht. Ook komt het voor dat de factuur niet correct is.

Vaakst voorkomende externe redenen van niet-tijdige betalingen*

	Gemeenten (N=192)	Departementen (N=11)
De geleverde prestatie waarvoor een ondernemer de factuur verzendt, is nog niet (volledig) verricht.	83%	64%
De geleverde prestatie waarvoor een ondernemer de factuur verzendt, is niet volgens afspraak.	82%	82%
Een of meer aspecten van de toegestuurde factuur kloppen niet.	75%	82%
Wij hebben de factuur nooit ontvangen (precieze oorzaak onbekend).	45%	82%
Anders	19%**	46%**

Bron: Regioplan, 2014

* Respondenten konden meer antwoorden geven.

** Respondenten noemen vaak interne redenen en aspecten van de factuur die niet volledig of onduidelijk zijn. Daarnaast noemen enkele respondenten de externe reden dat men wel eens moeten wachten op de ontvangst van een creditnota of op een correctiefactuur van de ondernemer. Ook wordt genoemd dat er met een ondernemer een andere betaaltermijn was overeengekomen dan de termijn die op de factuur staat.

In de enquête is aan de respondenten de vraag voorgelegd welke aspecten van een factuur volgens hen niet correct waren. De meeste *gemeenten* hebben aangegeven dat er op een factuur wel eens een onjuist bedrag staat vermeld of dat niet is aangegeven aan welke afdeling of persoon de factuur is gericht. Het komt ook voor dat een factuur naar de verkeerde afdeling of persoon is gestuurd. De *departementen* melden bijna allemaal dat het voorkomt dat een factuur naar de verkeerde afdeling of persoon binnen de organisatie wordt gezonden of dat er geen of een verkeerd factuurnummer / referentienummer wordt opgegeven.

Aspecten van toegestuurde facturen die niet altijd kloppen*

	Gemeenten (N=143)	Departemen- ten (N=9)
Op de factuur van ondernemers staat een onjuist bedrag.	62%	44%
Op de factuur staat niet aan welke afdeling/persoon deze gericht is.	52%	44%
De factuur is naar de verkeerde afdeling/persoon binnen onze organisatie gestuurd.	46%	89%
Op de factuur ontbreekt het btw-nummer van de ondernemer.	27%	11%
Op de factuur ontbreekt het Kamer van Koophandel-nummer van de ondernemer.	25%	11%
Het factuurnummer/referentienummer/ inkoopordernummer ontbreekt.	25%	67%
Op de factuur ontbreken betalingsgegevens van de ondernemer.	16%	22%
Op de factuur staat het verkeerde factuurnummer/ referentienummer/ inkoopordernummer.	14%	67%
Op de factuur staat geen IBAN-nummer maar het oude bankrekeningnummer.	6%	11%
De factuurdatum ontbreekt.	4%	0%
Anders	18%**	11%**

Bron: Regioplan, 2014

* Deze vraag is uitsluitend gesteld aan respondenten die als externe reden voor niet-tijdige betalingen van facturen aangeven dat bepaalde aspecten van de factuur niet kloppen. Respondenten konden meerdere antwoorden geven.

** Meerdere gemeenten geven aan dat het genoemde btw-bedrag op de factuur niet altijd juist is. Verder noemen zij dat de factuur niet aan de wettelijke of fiscale vereisten voldoet, dat de factuur later binnenkomt dan de factuurdatum op de factuur, dat een btw-uitsplitsing ontbreekt en dat het betaalkenmerk ontbreekt. Eén departement geeft aan dat er soms een onrealistisch groot verschil zit tussen de factuurdatum en de ontvangstdatum van de factuur.

Dit hoofdstuk laat zien dat de belangrijkste interne oorzaken van het niet tijdig betalen gerelateerd zijn aan de rol van de budgethouder. Deze geeft bijvoorbeeld onvoldoende prioriteit aan tijdige accordering; er zijn meerdere budgethouders en daarmee een groter risico op vertraging, of de budgethouder is niet aanwezig en zijn vervanging is niet goed geregeld. De belangrijkste externe oorzaken betreffen de geleverde prestatie. Ook komt het voor dat de factuurgegevens niet kloppen door bijvoorbeeld onduidelijke factuurinstructies of het ontbreken van een inkooporder.

Omdat fouten in facturen tot behoorlijke vertraging van betalingen leiden is het belangrijk dat ondernemers weten dat hun factuur onvolledig of niet correct is, want dan kunnen zij dit tijdig corrigeren en loopt de betaling minder vertraging op. Maar hoe komen zij dat te weten? Is dit de verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf? Moet hij zelf maar aan de bel trekken als hij merkt dat er niet betaald wordt? Of ligt hierin ook een verantwoordelijkheid voor de overheidsinstantie als opdrachtgever? Kortom, wat mag een ondernemer hierin in redelijkheid van de overheid verwachten?

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper op deze vragen in.

6 Op weg naar beter betaalgedrag

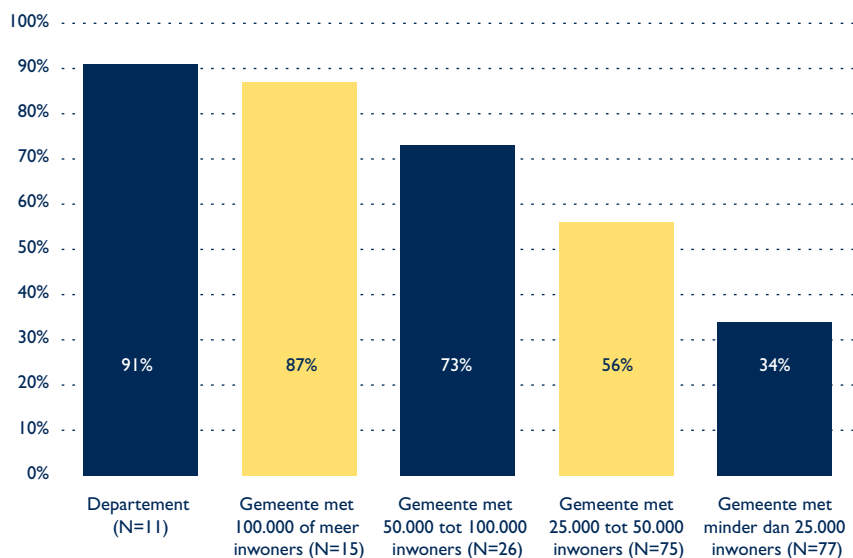
6.1 Inleiding

Het onderzoek laat zien dat aan de kant van de ondernemer ook wel eens iets mis gaat. De factuur bevat bijvoorbeeld niet alle benodigde gegevens of de kosten zijn onvoldoende gespecificeerd. Maar is het redelijk dit de ondernemer te verwijten? Want... is hij wel voldoende bekend met de vereiste factuurwijze van de overheid en zo nee, ligt hier geen taak voor de overheid? In hoeverre is een slechte factuur van een ondernemer te herleiden tot onbehoorlijke informatieverstrekking door de overheid en is de overheid bereid om te voorkomen dat een slechte factuur wordt ingediend, dan wel ertoe bij te dragen dat de factuur zo snel mogelijk op orde komt? Anders gezegd: wat mag er in dit opzicht in redelijkheid van de overheid als opdrachtgever worden verwacht?

6.2 Standaardwerkwijze

Veel overheidsinstanties werken met al dan niet gestandaardiseerde factuurevereisten. De vraag is hoe deze vereisten met de ondernemers worden gecommuniceerd? Een groot aantal van de ondervraagde overheidsinstanties geeft aan de informatie over factuurwijze bij de inkoopvoorwaarden te verstrekken. Op deze wijze zou een ondernemer (voldoende) geïnformeerd moeten zijn over de eisen die de overheid stelt aan een factuur. En dit zou bijdragen tot een hoger aandeel correcte en volledige facturen, met als gevolg dat sneller betaald kan worden. Er zijn echter ook overheidsinstanties (vaak wat kleinere gemeenten) die geen standaardwerkwijze hebben om ondernemers te informeren over de manier waarop ze moeten factureren; zij vinden dit veelal de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Overheden met standaardwerkwijze waarop ondernemers worden geïnformeerd over vereiste factuurewijze



Bron: Regioplan, 2014

Overigens blijkt het hebben van een standaardwerkwijze om ondernemers te informeren over hoe ze moeten factureren, niet te garanderen dat de overheden alleen maar juiste facturen ontvangen. Twee op de vijf ondervraagde gemeenten met een standaardwerkwijze gaven als meest voorkomende externe reden van niet-tijdige betaling aan dat dit te wijten was aan onvolledige of incorrecte facturen.²⁷ Bij gemeenten zonder dergelijke standaardwijze was dit ongeveer in de helft van de gevallen de reden.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst is ook gesproken over de wijze waarop de opdrachtgever de opdrachtnemer informeert over de factuurvereisten en het belang van het maken van duidelijke afspraken over en weer werd onderstreept. Dat is zeker het geval als het gaat om kleinere opdrachten waarvoor normaliter geen contract wordt opgesteld. Ondernemers, en dat geldt met name voor zzp'ers, zijn in het algemeen wat minder bezig met administratieve zaken. Maar, zij moeten ook beseffen dat dit een belangrijk onderdeel is van het ondernemerschap. Wat ondernemers kan helpen is duidelijkheid krijgen over de eisen waaraan een factuur moet voldoen. Aangegeven wordt dat gemeenten idealiter meer uniforme factuurvereisten zouden kunnen hanteren. Daarnaast is het belangrijk dat een ondernemer *altijd* de contactgegevens krijgt van de ambtenaar (of afdeling) met wie hij contact kan opnemen bij problemen of onduidelijkheden met betrekking tot de factuur (of anderszins).

Overheidsinstanties moeten, met het oog op goed opdrachtgeverschap, ondernemers actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert onder meer de verplichting om ondernemers te informeren over factuurvereisten, hen te laten weten bij wie ze terecht kunnen met vragen en zelf (telefonisch) contact op te nemen indien blijkt dat de factuur niet aan de vereisten voldoet of andere problemen zijn ontstaan. Kortom, persoonlijk contact en een proactieve informatieverstrekking zijn belangrijke randvoorwaarden voor de relatie ondernemer-overheid. Daarmee wordt invulling gegeven aan een behoorlijke omgang tussen de ondernemer en de overheid en zijn de wederzijdse verwachtingen realistisch en duidelijk.

6.3 Vergoeding van incassokosten en wettelijke rente

Uit literatuurstudie bleek al dat ondernemers niet graag een beroep doen op het in rekening brengen van incassokosten en wettelijke rente bij overschrijding van de wettelijk verplichte betalingstermijn. Ook de respondenten in de uitgezette enquête gaven aan dat zij hier niet zoveel mee te maken hebben gehad.²⁸ Niet onderzocht is wat hiervan de reden is. Uit een nadere analyse blijkt echter wel dat gemeenten die nooit te maken hebben gehad met deze incassokosten, 'in grotere mate' tijdig betalen dan gemeenten die hier wel mee te maken hebben gehad.²⁹ Op de vraag van de Nationale ombudsman of de overheid de wettelijke rente en incassokosten niet *uit zichzelf* zou moeten betalen wanneer de wettelijke betalings-termijn is overschreden werd tijdens de rondetafelbijeenkomst van verschillende kanten aangegeven dat dit geen enkel nut zou hebben.

²⁷ Omdat maar één departement had aangegeven niet over een standaardwerkwijze te beschikken wordt m.b.t. de reden waarom geen standaardwerkwijze alleen uitgegaan van gemeenten.

²⁸ Een kwart van de gemeenten en vijf van de 11 departementen hebben hiermee 'een enkele keer' te maken gehad.

²⁹ Van de gemeenten die nooit te maken hebben gehad met incassokosten betaalde ongeveer de helft minstens 90% van de facturen binnen de wettelijke termijn. Van de gemeenten die een enkele keer te maken hebben gehad met deze incassokosten, betaalde een kwart ten minste 90% binnen 30 dagen. Deze nadere analyse is niet toegepast op de departementen (dit was vanwege het lage aantal niet mogelijk).

Eén ministerie heeft bij wijze van proef een periode deze kosten uit zichzelf betaald aan ondernemers, maar ondernemers wisten vaak niet waarom zij dit bedrag hadden ontvangen en boekten het geld weer terug. Dit bracht nog veel meer administratieve lasten met zich mee en daar zit niemand op te wachten. De boekhoudsystemen van de (kleine) ondernemers zijn vaak niet of onvoldoende uitgerust met mogelijkheden om boetebedragen, wettelijke rente en incassokosten op een eenvoudige manier te verwerken in de facturering cq in de debiteuren- en de belastingadministratie.

6.4 Maatwerk en persoonlijk contact

Voorop staat dat de overheid een betrouwbare opdrachtgever moet zijn en het goede voorbeeld moet geven. Dat betekent dat de overheid zich ervan verzekert dat de afspraken met de opdrachtnemer voor beide partijen helder en duidelijk zijn en dat de verwachtingen over en weer reëel en bekend zijn.

Het uitgangspunt is dat de afspraken worden nagekomen. Wanneer dat niet lukt of dreigt niet te lukken is het vanzelfsprekend dat er contact wordt opgenomen. De opdrachtnemer weet daarom bij het aannemen van de opdracht, met wie er contact moet worden opgenomen als er vragen of problemen zijn. De overheid neemt uit eigen beweging contact op met de opdrachtnemer bij dreigende betaaltermijnoverschrijding.

Uit de enquête blijkt dat de meeste overheden in ieder geval bijna altijd contact opnemen met de ondernemer als blijkt dat de factuur niet aan de gestelde vereisten voldoet. Niet duidelijk is echter of vervolgens specifiek wordt aangegeven wat er dan niet klopt en of deze mededeling tijdig is gedaan.

6.5 Responsiviteit voor klachten

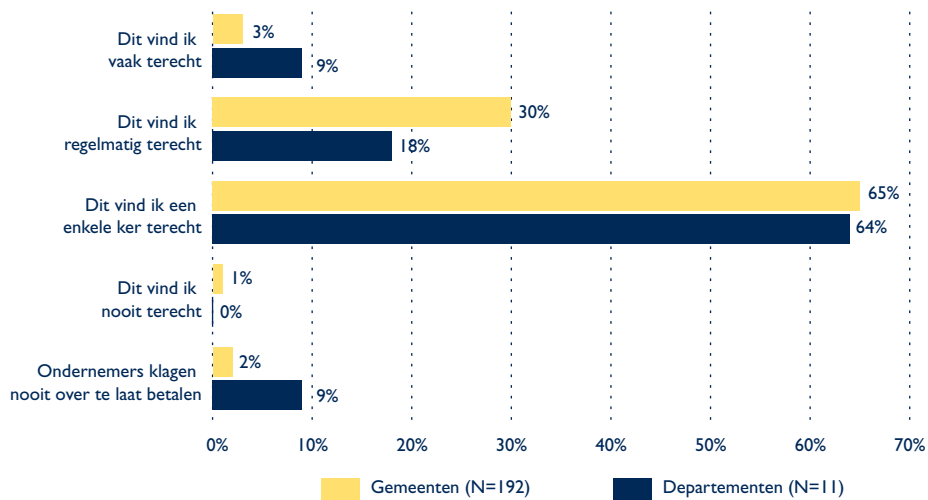
Een goede klachtbehandeling kan bijdragen aan het continu verbeteren van processen rond de betaling van facturen. Maar dat vergt meer dan het inrichten van een klachtprocedure en het openstellen van een brievenbus voor klachten. Een goede klachtbehandeling begint bij een responsieve houding van ambtenaren voor signalen van ontevredenheid. Lukt dit niet voldoende, dan dreigt een overheid het vertrouwen te verliezen van burgers en ondernemers die een probleem hebben met die overheid, maar dit niet durven aankaarten. Ondernemers hebben bij de Nationale ombudsman aangegeven dat zij de opdrachtgever niet durven aanspreken op niet-tijdige betaling. Zij vrezen de relatie op het spel te zetten en potentiële opdrachten mis te lopen. Maar is deze vrees terecht? In de enquête is hier, op uitdrukkelijk verzoek van de Nationale ombudsman, specifiek op doorgevraagd.³⁰

De respondenten van de meeste overheden gaven aan ‘wel eens’ te maken te hebben met ondernemers die klagen over trage betalingen. En vanuit de overheid bestaat er zeker ook begrip voor deze klachten. Ongeveer 30% van de respondenten geeft aan de ondernemersklachten regelmatig of vaak terecht te vinden.³¹

³⁰ Omdat dit moeilijk te onderzoeken valt (respondenten geven immers snel wenselijke antwoorden), is uitgevraagd of de respondent begrip heeft voor het klagen van ondernemers als te laat betaald wordt.

³¹ Hierbij gaat het om gemeenten die minder dan 80% tijdig betalen.

Mening overheden over ondernemers die klagen over het betaalgedrag van hun organisatie



Bron: Regioplan, 2014

Niet duidelijk is of klagen bij de overheid de positie van ondernemers schaadt bij het verkrijgen van een nieuwe opdracht. Uit de enquête is dit in ieder geval niet gebleken. Bij de rondetafelbespreking werd expliciet aangegeven dat het niet zo zou moeten zijn dat ondernemers vrezen voor het verlies van opdrachten als zij bij de overheid klagen over niet tijdige betaling en hiervoor bijvoorbeeld ook nog extra kosten in rekening brengen. De overheid hoort zich aan betalingsafspraken te houden en als dit niet lukt dan heeft een ondernemer recht op een vergoeding van de kosten die hij heeft moeten maken. Dit zou in het geheel geen negatieve gevolgen mogen hebben. Helaas is het wel zo dat er voorbeelden zijn van ondernemers met negatieve ervaringen bij gemeenten. Zo werd bij een ondernemer een subsidie niet meer verstrekt, nadat hij zich had beklagd over de gang van zaken met betrekking tot de afhandeling van de betaling.

Volgens enkele aanwezigen bij de rondetafelbijeenkomst is het hebben van 'persoonlijk contact' belangrijk. Als er sprake is van persoonlijk contact tussen ondernemer en ambtenaar dan zijn dit soort problemen beter bespreekbaar.

7 Conclusie

De ondernemer mag van de overheid verwachten dat zij zich als een goed opdrachtgever gedraagt. Wat houdt goed opdrachtgeverschap in?

7.1 Goed opdrachtgeverschap

Goed opdrachtgeverschap houdt in dat de opdrachtgever duidelijke afspraken maakt met de opdrachtnemer en dat de opdrachtgever zijn afspraken nakomt. Daarbij horen bijvoorbeeld ook afspraken die betrekking hebben op hoofdaannemer- en onderaannemerschap en de verplichtingen die hieruit voortvloeien. De overheid moet zorgdragen voor een 'exit-strategie' (bijvoorbeeld bij een faillissement van een hoofdaannemer of annuleren van de opdracht) omdat zij primair verantwoordelijk is voor een behoorlijke (financiële) afhandeling van een opdracht.

Het is aan de opdrachtgever om actief en uit eigen beweging contact te zoeken met de opdrachtnemer bij zichtbare onduidelijkheden (bijvoorbeeld het indienen van een onvolledige factuur). Uit het onderzoek blijkt dat de overheid in principe een goed opdrachtgever wil zijn. De overheid ziet het belang van tijdig betalen en goede afspraken en communicatie. Daarbij is het uitgangspunt in het algemeen de eigen organisatie. De interne procedures en de beschikbaarheid van de medewerkers bepalen uiteindelijk de wijze waarop de overheid het opdrachtgeverschap invult. In het merendeel van de gevallen verloopt het betalen van de factuur probleemloos. Op het moment dat er iets misgaat, wordt duidelijk of de overheidsinstantie in staat blijft om het opdrachtgeverschap goed in te vullen. Het volgen van de interne processen alleen is dan niet meer voldoende, er is maatwerk en betrokkenheid nodig.

Daarbij speelt een belangrijke rol in hoeverre een medewerker zich eigenaar voelt van het goed afronden van het betaalproces. Procedures binnen de overheid zijn verdeeld over verschillende afdelingen en medewerkers. Als iedere medewerker zich enkel verantwoordelijk voelt voor zijn of haar eigen afgebakende taak, is de kans groter dat het betaalproces vertraging oploopt. Veelgenoemde oorzaken zijn de afwezigheid van medewerkers (verlof of ziekte), niet reageren op terugbelverzoeken of bij problemen verwijzen naar een andere afdeling. Iemand moet de verantwoordelijkheid op zich nemen om de factuur door het gehele proces te loodsen en daar waar nodig problemen oplossen.

Het komt het opdrachtgeverschap ten goede wanneer het uitgangspunt wordt omgedraaid. Niet de interne procedures en beschikbare medewerkers bepalen dan de invulling daarvan, maar de procedures en medewerkers worden georganiseerd aan de hand van de kwaliteitseisen van het opdrachtgeverschap. De overheid bepaalt vooraf welke kwaliteiten en invulling het opdrachtgeverschap moet hebben en richt aan de hand daarvan de benodigde procedures en personeelsbezetting in. Daarnaast moet er ruimte zijn voor maatwerk als die procedures in de praktijk toch niet blijken te voldoen.

7.2 Kwaliteitseisen goed opdrachtgeverschap

Uit het onderzoek komt een aantal punten naar voren dat in de relatie overheid (opdrachtgever) en ondernemer (opdrachtnemer) aandacht behoeft. Bij het vaststellen van de kwaliteit en invulling van goed opdrachtgeverschap, moet de overheid oog en zorg hebben voor die punten.

Proactieve en betrokken houding: toon betrokkenheid

In de relatie met de ondernemer geldt dat een goed opdrachtgever een proactieve en betrokken houding heeft. Niet de interne procedures en aanwezigheid van medewerkers bepalen hoe het proces verloopt maar wat de ondernemer van de overheid mag verwachten.

Actieve informatieverstrekking als er in de facturering iets niet klopt of vertraging is: neem persoonlijk contact op

Bij vertraging van de betaling weet de ondernemer niet altijd wat daar de reden van is en wordt hij niet altijd geïnformeerd. Datzelfde geldt bij onvolkomenheden in de factuur. De overheid moet daarin actief optreden. Op het moment dat er iets niet klopt, neemt zij contact op met de ondernemer en bespreekt wat er aan scheelt.

Contactafspraken en bereikbaarheid: wees transparant

Als er vragen of onduidelijkheden zijn, lukt het de ondernemer niet altijd om contact te krijgen met de verantwoordelijk medewerker. Daarbij is het ook niet altijd duidelijk met wie de ondernemer contact moet opnemen. De overheid moet duidelijk communiceren met wie er contact kan worden opgenomen als daar behoefte aan is. Tevens is het aan de overheid om de bereikbaarheid te waarborgen. Zo zou een e-mailadres opengesteld kunnen worden voor facturering. Dit e-mailadres kan op een inkooporder vermeld worden. Bij ontvangst van een factuur kan een automatisch bericht (met summier de factuurvereisten) geretourneerd worden naar de verzender van de factuur. In dit standaardbericht kan bijvoorbeeld ook een vervolgprocedure en contactpersoon worden opgenomen.

Betaalgedrag: handel voortvarend

Tenslotte is het voor een ondernemer belangrijk dat de overheid alles in het werk stelt om een factuur zo tijdig mogelijk te betalen.

8 Aanbevelingen

Toon betrokkenheid

- 🗨 Bedenk steeds wat het betekent voor de ondernemer als hij op de betaling moet wachten.
- 🗨 Besef dat een ondernemer al geruime tijd met een opdracht bezig is geweest en dat diens investering is aangevangen bij het aannemen van de opdracht.
- 🗨 Is de factuur niet in orde, neem zo snel mogelijk persoonlijk contact op met de ondernemer.
- 🗨 Wees erop bedacht dat het niet behoorlijk is om, als uitgangspunt voor betaalbeleid, betalingen zoveel mogelijk uit te stellen.

Verstrek informatie en neem persoonlijk contact op

- 🗨 Geef bij de opdrachtverlening heldere en toegankelijk geformuleerde informatie over de factuureisen.
- 🗨 Vermeld bij de informatie over factuureisen wie de contactpersoon is en wat diens contactgegevens zijn.
- 🗨 Laat de ondernemer duidelijk weten dat hij deze contactpersoon kan bellen bij vragen over de betaling. De contactpersoon is verantwoordelijk voor tijdige betaling van de factuur.
- 🗨 Bij complexe facturen: ga snel in gesprek over prestaties die nog niet geleverd zijn.
- 🗨 Als het einde van de betaaltermijn nadert of als je voorziet dat de betaaltermijn overschreden wordt: neem altijd persoonlijk (telefonisch) contact op met de ondernemer om te informeren wanneer de ondernemer de betaling mag verwachten.

Wees transparant

- 🗨 Richt het administratieve proces zo in dat de prestatieverklaring en de accordering van de betaling al zoveel mogelijk vóór ontvangst van de factuur plaatsvinden.
- 🗨 Richt het administratieve proces zodanig transparant in dat direct duidelijk is wie de vertraging in de betaling veroorzaakt en spreek deze persoon hierop aan.
- 🗨 Maak betaalgedrag openbaar in het jaarverslag.

Handel voortvarend

- 🗨 Stel het factuurbedrag al zoveel mogelijk betaalbaar.
- 🗨 Betaal zo snel mogelijk nadat de factuur ontvangen is.
- 🗨 Bij complexe facturen: houd niet de hele factuur aan als duidelijk is dat een deel van de prestatie reeds geleverd is. Betaal wat je al betalen kunt.
- 🗨 Bij vakanties of einde van het jaar: richt de administratieve processen zodanig in dat voortgang van de betalingen hierdoor niet gehinderd wordt.
- 🗨 Indien een intern voorgeschreven paraaf niet tijdig wordt verleend vanwege afwezigheid of nalatigheid van de betrokkene, mag dat de betaling niet ophouden.

Bijlagen

1 Verslag rondetafelbijeenkomst 13 juni 2014

Verslag bijeenkomst 'Traag betalende overheid' gehouden op vrijdag 13 juni 2014 op het Bureau van de Nationale ombudsman

Deelnemende organisaties:

- 🗨️ Rijksuniversiteit Groningen
- 🗨️ Ministerie van Economische Zaken
- 🗨️ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 🗨️ Gemeente Zoetermeer
- 🗨️ Gemeente Nijmegen
- 🗨️ VNO/NCW-MKB
- 🗨️ Antwoord voor Bedrijven
- 🗨️ FAMO
- 🗨️ Regioplan
- 🗨️ Nationale ombudsman

Introductie en filmpjes

Na een korte introductie door de substituut ombudsman en een voorstelronde van de aanwezigen, worden vier filmpjes getoond. Deze filmpjes zijn gemaakt op basis van de meldingen die de Nationale ombudsman op het meldpunt heeft ontvangen. Acteurs vertellen het verhaal van de ondernemers die last hebben (gehad) van het te laat betalen door hun opdrachtgever, de overheid.

Over het filmpje waarin de ondernemster vertelt dat zij haar Btw- afdracht niet kan voldoen omdat zij nog altijd geen betalingen heeft ontvangen, merkt een van de aanwezigen op dat de overheid inderdaad met twee maten meet: wanneer een ondernemer te laat is met het betalen van de Btw volgt een boete maar wanneer de overheid zelf te laat is met betalen gebeurt er niets.

Bevindingen uit de enquête

Na de filmpjes geeft het onderzoeksbureau Regioplan een presentatie over de bevindingen die uit de enquête zijn gekomen die in opdracht van de Nationale ombudsman is uitgevoerd onder alle departementen en aangesloten gemeenten. Uit deze enquête komt onder andere naar voren dat met name de kleinere gemeenten minder tijdig zijn met betalen en dat de interne problemen die leiden tot vertraging over het algemeen zijn te koppelen aan de budgethouder. Externe problemen zijn onder andere dat de prestatie (nog) niet volgens afspraak is uitgevoerd of dat de factuurgegevens niet correct zijn.

Naar aanleiding van de enquête

Na de presentatie komen in een discussie een aantal punten naar voren. Het probleem van het niet tijdig betalen kun je van twee kanten benaderen: enerzijds het betaalbaar stellen door de opdrachtgever. Problemen op dit vlak zijn op te lossen door een goede procesgang ondersteund door een goede automatisering. Anderzijds kan de (on)juistheid van de factuur vertraging veroorzaken.

Het betaalbaar stellen

Het is onaanvaardbaar dat er niet binnen 30 dagen betaald kan worden. Hoewel er allerlei administratieve handelingen en accorderingen moeten plaatsvinden ten behoeve van de accountant, moet de administratie zelf strenger durven zijn. Bijvoorbeeld als de factuur niet binnen drie weken is geaccordeerd, wordt de factuur automatisch betaald. 'Dan heeft de budgethouder pech en zal de accountant niet blij zijn maar dan is de ondernemer betaald.' Vertraging wordt niet alleen veroorzaakt door allerlei administratieve procedures; het heeft ook te maken met de cultuur. De budgethouder moet ervan doordrongen zijn dat de factuur tijdig wordt betaald en dat er dus tijdig geaccordeerd wordt. Als dat niet goed gaat, moet de budgethouder daar ook op aangesproken worden. Diverse deelnemers melden dat zij lang achter de budgethouders hebben aangejaagd om dit op orde te krijgen. Op zich loopt dit nu naar behoren, maar in één gemeente merken ze nu dat de vertraging ontstaat bij de prestatieverklaarder. Dat is degene die moet aangeven dat er volgens afspraak is geleverd of gepresteerd. In de automatisering is ook veel mogelijk om onnodige vertragingen te voorkomen. Bijvoorbeeld al van tevoren een aantal gegevens vastleggen en invoeren die zijn gekoppeld aan de opdracht en de factuur (het zogenoemde verplichtingensnummer). Of een automatische signalering richting de budgethouder als de betaaldatum van de factuur dreigt te verlopen. Er kunnen 'overheidsbreed' nog veel efficiency slagen worden gemaakt door het beter inrichten van het automatische proces.

De (on)juistheid van de factuur

Bij hele grote opdrachten (zoals nieuwbouw Gemeentehuis) komt het voor dat veel van de betalingen worden vastgehouden. Er is altijd wel 'gedoe' over de uitvoering van de opdracht en dat is reden om niet te betalen. De overheid kan daar ook anders mee omgaan. Bijvoorbeeld de laatste 30% van de betalingen vasthouden in plaats van het hele bedrag. Op die manier kan wellicht voorkomen worden dat de kleinere onderaannemers (die minder financiële ruimte hebben) ook lang op hun geld moeten wachten. Verder is het vanzelfsprekend om de ondernemer wel tijdig, binnen de betalingstermijn te laten weten dat er problemen zijn met de rekening.

Wie komt in actie bij problemen?

Als de opdracht volgens afspraak is uitgevoerd en de factuur klopt, verloopt de betaling in de meeste gevallen probleemloos. Maar wat gebeurt er bij 'gedoe'? In het algemeen is het zo dat er al contact is geweest met de ondernemer wanneer men ontevreden is over de prestatie. Dat komt niet pas bij de facturering aan de orde. Wat wel voorkomt is dat er op de factuur gegevens ontbreken (bijvoorbeeld een inkoopordernummer) waardoor de factuur niet op de juiste plek in de overheidsorganisatie terecht komt en gaat zwerven. De vraag is dan of iemand zich verantwoordelijk voelt om ervoor te zorgen dat de factuur bij de juiste afdeling terecht komt. De budgethouder moet goed controleren of de factuur klopt en bij onduidelijkheden of onvolkomenheden direct contact opnemen met de ondernemer. Het is daarbij heel belangrijk dat beide partijen duidelijk hebben wat er niet klopt aan de factuur en wie degene is met wie daarover contact moet worden opgenomen.

Bij sommige overheden is dat de budgethouder of de prestatieverklaarder, bij andere overheden is er een centrale administratie die het overzicht heeft van alle facturen die in omloop zijn en waar de factuur zich bevindt. De ondernemer moet in ieder geval de juiste contactgegevens hebben. Als er problemen zijn met een factuur wordt die aangemerkt als een ‘dispuutfactuur’. Het komt voor dat niemand zijn vingers wil branden, alles moet immers kloppen. Als er dan iets niet klopt, stopt het hele betaalproces. Dit is een hardnekkig probleem. De vraag is dan wie zich verantwoordelijk voelt om het tot een goed einde te brengen. Het gaat om *eigenaarschap*.

Onvoldoende besef van de gevolgen

Bij problemen met een factuur of een betaling is er onvoldoende besef bij de ambtenaren wat het effect is op de ondernemer. Zeker bij startende en kleinere ondernemers. Er gaan meer bedrijven failliet vanwege het ontbreken van cash flow dan vanwege te lage winstgevendheid. Ondernemers hebben altijd betalingsverplichtingen die door blijven lopen, ondanks openstaande facturen. Een voorbeeld is dat een onderneming door trage betalingen op de facturen geld moet lenen bij de bank om het vakantiegeld van zijn werknemers te betalen. Veel budgethouders zien de accordering van de facturen als bijzaak, een sluitpost. Dat zou niet zo moeten zijn. Het accorderen hoeft, als het goed gebeurt, misschien maar vijf minuten per dag te kosten maar het moeten wel de eerste vijf minuten van de dag zijn. Ook hier is er sprake van een ‘cultuur’. Mensen moeten erop aangesproken worden als zij er onvoldoende aandacht aan besteden.

Wat is goed opdrachtgeverschap?

Het is van belang dat vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt over wat de opdrachtgever en opdrachtnemer van elkaar (mogen) verwachten, zeker als er geen contract is waar alles in staat. Ondernemers zijn over het algemeen minder bezig met de administratieve kant van hun werk. Maar ook dat is onderdeel van het ondernemerschap. Ze moeten goed begrijpen wat het proces inhoudt en hoe er gefactureerd moet worden.

Op welke dag mag de ondernemer de betaling tegemoet zien, met andere woorden, wanneer is er op tijd betaald? De meeste aanwezigen geven aan dat er zo snel mogelijk betaald moet worden. Als de factuur in orde is, gaat de betaling de deur uit. De ambitie moet zijn zo snel mogelijk en zeker binnen 30 dagen. Het is niet nodig dat de overheid het geld pas op de laatste vervaldag betaalt. De overheid hoeft niet als een bank te fungeren en zo veel mogelijk rente te krijgen. Het gaat immers om **belastinggeld**. Overigens gebeurt dat tussen de (grote) ondernemingen onderling wel. Daar worden ook langere betalingstermijnen gehanteerd en opgedrongen. Als een ondernemer daar niet mee akkoord wil gaan, zijn er tien anderen die dat wel doen. Om een cultuur binnen de overheid te krijgen waarin zo snel mogelijk betalen het uitgangspunt is, helpt het om positieve voorbeelden uit te venten en overheden desgewenst te helpen/ondersteunen. Er is vaak geen sprake van onwil maar van onwetendheid. Bij voorbeeld dat een gemeente de ondernemer om gegevens uit het handelsregister bleef vragen, terwijl de gemeente daar zelf toegang toe heeft. Door dit administratief efficiënter in te richten, wordt het betaalproces hier niet mee belast. Door continu aandacht te blijven besteden aan het betaalproces en de ambitie te hebben zo snel mogelijk te betalen, komt er ook een gedragsverandering op gang bij de ambtenaren die verantwoordelijk zijn. Het sneller betalen dan de gebruikelijke 30 dagen, heeft voor gemeenten wel financiële gevolgen. De overgang van het binnen 30 dagen betalen naar binnen 15 dagen

betalen, scheelt een middelgrote gemeente al snel 60 tot 100.000 euro per jaar. Hoewel dit geen legitieme reden is om de betalingen daarom langer vast te houden tot de 30 dagen termijn, speelt deze discussie en de financiële gevolgen wel breed binnen de gemeenten.

Een transparant betaalproces maakt zichtbaar waar het misgaat

Het is niet altijd eenvoudig voor de ondernemer om te traceren waar een factuur blijft liggen, vooral niet als er meerdere personen betrokken zijn bij de accordering en betaalbaarstelling. Vaak is intern wel te achterhalen op welke afdeling een factuur blijft hangen. Voor de ondernemer is het belangrijk dat zo snel mogelijk bekend is wat het probleem is en wanneer hij de betaling dan wel tegemoet kan zien. Zolang het een administratief proces blijft, zonder persoonlijk contact, voelt men zich minder betrokken. Als de ondernemer contact kan opnemen met een (contact)persoon als het misgaat, is het proces niet meer anoniem. Op deze wijze wordt een ambtenaar dan aangesproken door een ondernemer en voelt zich derhalve verantwoordelijk om het zo snel mogelijk in orde te maken.

De grootte van de overheid speelt hierbij wel een rol. Als er meer dan 2000 ambtenaren werken, is het niet werkbaar dat er persoonlijk contact met iedere budgethouder plaatsvindt. En de budgethouder heeft geen overzicht van waar de factuur zich bevindt. De betalingen vinden dan centraal plaats. Met de medewerkers van deze afdeling kan de ondernemer persoonlijk contact opnemen met vragen over zijn betaling. De afdeling heeft ook het overzicht van waar zich de facturen bevinden en wat er nog nodig is voordat er betaald kan worden. Wat ondernemers kan helpen is dat er duidelijkheid is over de eisen waar de factuur aan moet voldoen en dat er geen overbodige gegevens gevraagd worden. Idealiter zouden de gemeenten hiervoor meer uniforme voorwaarden hanteren. Voorop staat dat een ondernemer altijd gegevens krijgt van een ambtenaar met wie contact kan worden opgenomen bij problemen/onduidelijkheden.

De overheid betaalt uit zichzelf de wettelijke rente en incassokosten

Ondernemers zitten niet op te wachten op de 40 euro regeling, het brengt ook weer administratieve lasten met zich mee. Het ministerie SZW heeft bij wijze van proef een periode deze kosten uit zichzelf betaald aan ondernemers. Ondernemers begrepen echter niet waar de betaling voor was en het geld werd massaal teruggeboekt. Met veel extra administratieve lasten tot gevolg zodat het uiteindelijk nog meer geld heeft gekost. Het ministerie EZ heeft nu op haar website informatie hierover staan en nodigt de ondernemer uit om een factuur te sturen als hij hier aanspraak op wil maken. Dan wordt er ook direct betaald. Ondernemers zijn bang voor negatieve gevolgen (bijvoorbeeld opdrachtverlies) als zij om deze kosten vragen. Vanuit de overheid zou dat echter absoluut niet aan de orde moeten zijn. De overheid hoort zich aan de betalingsafspraken te houden en als dat niet lukt heeft een ondernemer gewoon recht op een vergoeding van de kosten die hij heeft moeten maken. Dat behoort geen enkel negatief gevolg te hebben. Er zijn helaas wel enkele voorbeelden van ondernemers die negatieve gevolgen hebben ervaren bij gemeenten. Zo werd bijvoorbeeld een subsidie ineens niet meer verstrekt. Ook zijn er bepaalde sectoren waarbinnen de ondernemers onderling hebben afgesproken niet meer in de media (krant) op te treden als het gaat om betaalgedrag. Opgemerkt wordt dat hierbij ook het persoonlijk contact een belangrijke rol kan spelen. Als er persoonlijk contact tussen de ondernemer en de verantwoordelijk ambtenaar is, kunnen zaken makkelijk worden besproken. Als het onpersoonlijk blijft en de ondernemer heeft geen weet van het probleem, kan het makkelijk uit de bocht vliegen.

De overheid zou niet anoniem moeten blijven voor de ondernemer. Als er een termijnoverschrijding van de betaling dreigt, moet de overheid actief contact opnemen met de ondernemer. En ook de ondernemer uitnodigen om vooral contact op te nemen bij vragen of onduidelijkheden. Als er vertraging van betaling dreigt wil de ondernemer dat zo snel mogelijk weten en ook wanneer hij dan wel de betaling tegemoet kan zien. Een veelgehoord argument van de overheid om dit niet te doen is dat het veel tijd kost en er sprake is van onderbezetting. De uitdaging is om het betaalproces zo in te richten dat het ook niet nodig is.

Tot slot

Wat niet aan de orde is gekomen zijn de steeds terugkerende betalingsproblemen aan het eind van het jaar. De uitdaging is om voor goede voorbeelden en tips om het betalingsgedrag te verbeteren, bij alle gemeenten een ingang te vinden. De suggestie wordt gedaan dat er iets rond dit thema op de gemeentedagen van BZK kan worden georganiseerd.

De VNG zou ook een rol moeten spelen. EZ laat weten dat er afspraken zijn gemaakt met de VNG om betaalgedrag structureel te monitoren.

Ondernemers moeten actief worden geïnformeerd over de mogelijkheid om de wettelijke rente en incassokosten te innen. Dit zou echter geen administratieve lasten met zich mee moeten brengen.

2 Enquête betaalgedrag overheden (Regioplan, juni 2014)

Het volledige onderzoek van Regioplan is [hier](#) te zien.

3 Betaaltermijnen Nationale ombudsman

Uit managementrapportage eerste kwartaal 2014, Nationale ombudsman

maanden	aantal facturen	aantal facturen te laat betaald	Gemiddelde betaaltermijn	percentage facturen te laat betaald
januari	169	8	13	5%
februari	202	11	12	5%
maart	187	9	13	5%
Totaal	558	28	13	5%

In 2011 was de gemiddelde betaaltermijn niet goed. 14% van de facturen werden te laat (> 30 dagen) betaald. In dit percentage zijn de betaaltermijnen van declaraties van personeel en bezoekers niet opgenomen en dat is vanaf 2012 wel het geval. In 2012 is het percentage te laat betaalde facturen afgenomen tot 10%. In 2013 is wederom afgenomen tot 7%. In het eerste kwartaal van 2014 neemt het aantal te laat betaalde facturen nog steeds af. Aan het einde van het eerste kwartaal is het percentage te laat betaalde facturen 5%. De gemiddelde betaaltermijn is 13 dagen. Dit is een goede score. Er zullen altijd facturen of creditnota's zijn die met geldige reden lang blijven openstaan. Kortom waarbij het buiten onze macht ligt om deze tijdig te verwerken. Daarom zal het percentage nooit afnemen tot 0%. Het doel is om dit jaar het percentage van 5% te kunnen handhaven.

Naar aanleiding van een uitgevoerde analyse van de te laat betaalde facturen blijkt dat te late betaling dit jaar wordt veroorzaakt door:

- factuur wordt te laat door de financiële afdelingen verwerkt; foutieve facturen blijven op afdeling, waardoor geen goede verwerking binnen de administratie kan plaatsvinden;
- afwezigheid van de hiervoor verantwoordelijke medewerker waardoor facturen blijven liggen;
- als informatie op de declaratie niet goed leesbaar is wordt een leverancier niet goed in het financiële systeem ingevoerd waardoor de betaling retour wordt ontvangen;
- Informatie op de declaraties is niet volledig en moet intern opnieuw worden behandeld facturen blijven lang openstaan, omdat de creditnota nog niet is ontvangen of niet verrekend kan worden in de administratie.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Roel Burgler, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Vijfkeerblauw, Rijswijk

juli 2014



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl

