Oorzaken van betalings-achterstanden bij Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010

Winand Grooten

SAMENVATTING Al enige tijd staat het betalingsgedrag van Nederlandse overheden ter discussie. Vooral gemeenten worden in dit verband vaak genoemd als notoire wanbetalers. In dit artikel bespreken we de mogelijke oorzaken van dit gemeentelijk betalingsgedrag en letten daarbij zowel op interne als externe factoren. Aan de hand van cijfers uit 2009 en 2010 is onderzocht of er in dit verband sprake is van een wijziging van het betalingsgedrag.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Wanneer duidelijk is waarom gemeenten hun betalingsverplichtingen niet naar behoren nakomen, kunnen debiteuren daarop anticiperen. Voor het treffen van adequate maatregelen maakt het nogal uit of er sprake is van beleid, onwil of dat er een legitieme reden aan ten grondslag ligt.

1 Inleiding

In 2010 heeft het Nederlands bedrijfsleven een recordbedrag van € 15 miljard moeten afboeken aan onbetaalde rekeningen, zo valt te lezen in European Payment Index uit mei 2011 van Intrum Justitia. Uit dit onderzoek blijkt ook dat bedrijven er in 2010 gemiddeld 43 dagen over deden alvorens zij hun rekeningen betaalden. Bij de overheid bedroeg die termijn 47 dagen.[1] De overschrijding van betalingstermijnen door overheden is in Nederland sinds 10 november 2008 met de nodige regelmaat onderwerp van gesprek. Op die dag deed toenmalig premier Balkenende op het jaarcongres van MKB-Nederland de toezegging dat overheden in de toekomst sneller dan voorheen hun rekeningen zouden gaan betalen.[2] In opdracht van de NOS werd in februari 2010 een onderzoek uitgevoerd naar het betaalgedrag van gemeenten in de jaren 2008 en 2009. Daaruit bleek dat het in 2008 nog gemiddeld 93 dagen duurde voordat de rekeningen voldaan werden. In 2009 was die termijn teruggebracht tot gemiddeld 50 dagen. In april 2010 maakte MKB-Nederland bekend dat men met behulp van de website www.snellerbetalen.nl permanent het betaalgedrag van gemeenten in de gaten ging houden. Samen met bureau Dun en Bradstreet publiceerde het MKB in juni 2011 een ranglijst van de snelst betalende gemeenten in Nederland.

Met de komst van het kabinet Rutte kreeg het probleem van het betalingsgedrag van overheden een plek in het regeerakkoord. In de bestuurlijke paragraaf werd expliciet vastgelegd dat de overheid haar facturen binnen 30 dagen zou gaan betalen en dat op termijnoverschrijding in beginsel boetes zullen volgen.[3] Met betrekking tot het betaalgedrag van Nederlandse gemeenten valt op dat de vraag naar de oorzaken van dat gedrag, haast geen enkele aandacht krijgt. In het eerder genoemde onderzoek van MKB-Nederland was uitsluitend belangstelling voor het aantal betalingsachterstanden veroorzaakt door gemeenten. Om het betaalgedrag van de gemeenten te kunnen verklaren, kan naar onze mening niet worden volstaan met de enkele constatering dat betalingstermijnen niet worden nageleefd, maar dient ook helder te worden wat de achterliggende oorzaken van dit gedrag zijn.

In onderstaand onderzoek wordt in deze omissie voorzien en zal een beeld worden geschetst van de belangrijkste oorzaken die ten grondslag liggen aan betalingsachterstanden van gemeenten. Daartoe hebben we over de jaren 2009 en 2010 gemiddeld 3 900 000 facturen in het onderzoek betrokken waarbij het steeds ging om transacties tussen externe partijen die aan gemeenten goederen en/of diensten leverden. Daarbij hebben we ook onderzocht of er in de genoemde periode een verschuiving valt waar te nemen in het betaalgedrag van gemeenten.

Hieronder zullen we in paragraaf 2 beginnen met het aangeven van het theoretisch kader waarna in paragraaf 3 de gehanteerde methodologie aan de orde zal komen. In paragraaf 4 worden de resultaten uitvoerig besproken. Paragraaf 5 sluit het geheel af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Theorie

In essentie handelt dit onderzoek over kredietverlening. Dit is een verschijnsel dat in de literatuur wordt aangeduid met: 'The ability of a business to obtain economic value on faith, in return for an expected future payment'

(Pike en Cheng, 2001). Een bijzondere vorm van kredietverlening is het handels- of leverancierskrediet. Kenmerkend voor juist déze vorm van kredietverlening is dat het daarbij specifiek gaat om een B-to-B-relatie, of, in de woorden van Lee en Stowe (1993), om 'a joint commodity-financial transaction whereby the exchange of goods is separated in time from the exchange of money'. Ongeacht de vorm van kredietverlening geldt dat de crediteur steeds rekening moet houden met de kwade kans dat zijn debiteuren niet binnen de afgesproken termijn hun betalingsverplichtingen zullen nakomen. Dit kan voor de desbetreffende crediteur verstrekkende gevolgen hebben. Sinds eind jaren '60 heeft onderzoek in Groot-Brittannië aangetoond dat de kans op een faillissement wordt verhoogd naarmate een onderneming, en dan met name in het MKB, te maken krijgt met betalingsvertragingen (Altman, 1968; Chen en Shimerda, 1981; Turetsky en McEwen, 2001). Onderzoek van Dodge, Fullerton en Robbins (1994), gericht op het MKB in de Verenigde Staten, toont eenzelfde beeld. In de ogen van de onderzoekers speelde hierbij ook het gebrek aan belangstelling voor een goed debiteurenbeleid een belangrijke rol. Ook in landen als Zweden en Australië blijkt dat het MKB onvoldoende aandacht heeft voor een gedegen financiële administratie waardoor men geen zicht heeft op de omvang van uitstaande vorderingen (Holmes en Nicholls, 1988). Volgens Peel, Wilson en Howorth (2000) ligt juist daar de sleutel tot de oplossing van het probleem: zodra alle partijen aan creditmanagement die aandacht geven die het verdient, wordt een eerste stap gezet naar een tijdig signaleren van betalingsachterstanden en daarmee ook naar een terugdringen van dit gedrag. Er zijn ook schrijvers die de oplossing zoeken in de mogelijkheden die factoring en kredietverzekering bieden (Jarvis en Gille, 1998). Een andere oplossing die wordt aangedragen hangt samen met de mogelijkheid om bij betalingsachterstand, aan de debiteur een vast percentage aan rente in rekening te brengen. In Groot-Brittannië heeft dit in 1998 geleid tot de invoering van de Late Payment of Commercial Debts Act. Uit een onderzoek van Peel, Wilson en Howorth (2000) blijkt echter dat in het eerste jaar minder dan 4% van de MKB'ers het recht om rente in rekening te brengen daadwerkelijk heeft aangewend. Door Pike en Cheng (2001) wordt een viertal omstandigheden benoemd die betalingsachterstanden zouden kunnen verklaren, te weten: ontevredenheid van de klant met het geleverde product of dienst, een zwakke liquiditeit bij de debiteur, de koper is een relatief klein bedrijf en beschikt daardoor in de regel niet over een eigen debiteurenafdeling en het ontbreken van een goede relatie tussen de debiteur en de crediteur. Tot nadere uitwerking van deze omstandigheden komt het bij hen echter niet. Specifiek onderzoek naar de vraag waarom juist gemeenten hun facturen niet binnen de gestelde termijn voldoen, is niet voorhanden. In een onderzoek van Peel, Wilson en Howorth (2000), waarin de relatie tussen betalingsachterstanden en de grootte van debiteuren in Groot-Brittannië werd onderzocht, stelde men aan respondenten de vraag wie zij in het bijzonder als 'slow payers' zouden willen aanmerken. Ruim 17% van de respondenten gaf toen wel aan lokale overheden tot deze groep te rekenen, daarbij werden de oorzaken voor dit gedrag echter niet onderzocht.

Gelet op hetgeen reeds in de introductie werd vermeld mag de thematiek van de betalingsachterstanden actueel worden genoemd. Mede daarom is het opmerkelijk dat recentere literatuur dan hierboven genoemd, niet voorhanden is. In de wel voorhanden literatuur worden alleen oplossingen voor het terugdringen van betalingsachterstanden aangedragen, empirisch onderzoek naar de motieven van debiteuren is daarentegen haast niet beschikbaar. Een gelijke conclusie trekken ook Dekker en Ligterink (2004) in hun onderzoek naar de motieven voor het verstrekken van leverancierskrediet.

In onderstaand onderzoek willen wij in deze omissie voorzien en proberen wij een beeld te krijgen van de oorzaken die ten grondslag liggen aan betalingsachterstanden van gemeenten. Daartoe hebben we over de jaren 2009 en 2010 (afgerond) 3 900 000 facturen in het onderzoek betrokken. Het voorgaande heeft geleid tot de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Waarom betalen gemeenten hun facturen niet binnen de gestelde termijn?
2. Is in het betalingsgedrag van gemeenten een verschuiving waar te nemen, gelet op hun betalingsgedrag in 2010 ten opzichte van dat in 2009?

Wil men antwoord krijgen op de vraag waarom een gemeente haar facturen niet binnen de gestelde termijn voldoet, dan zal eerst duidelijk moeten worden wat die 'gestelde termijn' eigenlijk is. In dit kader hebben we bij het onderzoek een onderscheid aangebracht in de 'formele betalingstermijn' (FoBt) en de 'feitelijke betalingstermijn' (FeBt). Met de FoBt wordt de tijd (uitgedrukt in dagen) bedoeld die de gemeente als beleid hanteert bij het voldoen van haar betalingsverplichtingen. De FeBt geeft de tijd in dagen aan dat het daadwerkelijk heeft geduurd alvorens een betaling door de gemeente is voldaan. Zodra een gemeente een betalingsverplichting niet binnen de gestelde FoBt heeft voldaan, is er in de zin van dit onderzoek sprake van een betalingsachterstand.

3 Methologie

Op grond van de bovengenoemde twee onderzoeksvragen kan de voorliggende studie worden aangemerkt als een kwantitatief onderzoek met een exploratief karakter. Het hoofddoel van onderzoek is het verklaren van het betalingsgedrag van alle Nederlandse gemeenten. In samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is door Grooten (2011) reeds eerder het betalingsgedrag van uitsluitend de 80 grootste gemeenten van Nederland onderzocht. Daaruit bleek dat bij deze zowel in-

terne als externe factoren debet waren aan de betalingsachterstanden. Een structureel beleid om betalingen niet op tijd te voldoen, kon niet worden aangetoond.
Het voorliggend onderzoek richt zich nadrukkelijk op álle Nederlandse gemeenten en heeft tot doel de oorzaken van het betalingsgedrag van gemeenten in beeld te brengen en daarbij ook de aanwezigheid van een mogelijke trend te onderzoeken.

3.1 Methode van dataverzameling

Zoals reeds gemeld bestond bij dit onderzoek de populatie uit alle gemeenten in Nederland. De intentie was het om, wederom in samenwerking met de VNG, bij het onderzoek nu de gehele populatie van 418 gemeenten te betrekken met de vraag om een enquête in te vullen. Om dit te bereiken hebben wij eerst alle gemeenten telefonisch benaderd met de vraag of zij aan het onderzoek wilden deelnemen. Als gesprekspartner hebben wij steeds gesproken met de persoon die bij de desbetreffende gemeente ambtelijk verantwoordelijk is voor de crediteurenadministratie, de zgn. treasurer. Uiteindelijk namen 297 gemeenten daadwerkelijk deel aan het onderzoek, wat neerkomt op een respons van 71,1% gemeten over de hele populatie. De non-responsgemeenten hebben wij aan de enquête herinnerd door hen voor een tweede keer telefonisch te benaderen. Toen bleek dat men in meerderheid onvoldoende tijd kon vrijmaken om de vragen te beantwoorden.

De gemeenten die wel deelnamen, ontvingen een vragenlijst die bestond uit 28 vragen, waarvan 13 meerkeuzevragen en 15 open vragen. Voor een deel bouwden deze voort op de door Pike en Cheng (2001) genoemde vier omstandigheden, voor een ander deel zijn deze ontleend aan het onderzoek van Grooten uit 2011.

3.2 Data-analyse

Bij de analyse van de data hebben wij overal een significantieniveau gehanteerd van 5% en zijn alle hypothesen tweezijdig getoetst. De dataset bevat zowel ordinale als nominale data, deze zijn geanalyseerd met de Chi-kwadraattoets, waarbij de 'rule of five' is aangehouden. De vragen met een Likert-scale worden opgevat als intervaldata en geanalyseerd met een Wilcoxon Signed Rank Sum Test (WSRST). De keuze voor de WSRST is gebaseerd op twee overwegingen. Allereerst is het onze intentie om te kijken of er sprake is van een aantal trends. Daarnaast toonde de Jarque-Bera test aan dat de intervaldata niet normaal verdeeld waren. De missing values waren te verwaarlozen klein, omdat deze bij elke vraag onder de 10% zaten. In lijn met Raymond en Roberts (1987) hebben we deze data daarom niet aangevuld met behulp van 'imputation methods'. De antwoorden op de open vragen zijn via Kwalitan systematisch verwerkt.

3.3 Representativiteit

Om de mate van representativiteit van het onderzoek te bepalen, hebben wij van elke deelnemer de volgende achtergrondvariabelen genomen:
a. de grootte van de gemeente,
b. de geografische ligging,
Deze twee achtergrondvariabelen zijn afgezet tegen de gemeenten die niet hebben deelgenomen.

3.3.1 De grootte van de gemeenten

Alhoewel de Gemeentewet geen specifieke criteria voorschrijft, hanteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en ook de VNG het inwoneraantal als maatstaf. Men gebruikt daarbij de volgende drie categorieën:
1. Grote gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoneraantal van 100 000 of meer, in totaal 27 gemeenten;
2. Middelgrote gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoner aantal tussen de 50 000 en 100 000 inwoners, in totaal 53 gemeenten;
3. Kleine gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoneraantal onder de 50 000, in casu 338 gemeenten.

Om te toetsen of de steekproef op basis van deze achtergrondvariabele representatief is, is een Chi-kwadraattoets uitgevoerd op de variabele 'grootte' en de variabele 'deelnamebereidheid'. Daar kwam een p-waarde uit naar voren van 0,264. Uitgaande van een significantieniveau van 5% betekent dit, dat de grootte van de gemeenten en het aantal responsgemeenten onafhankelijk van elkaar zijn en daarmee is de steekproef op basis van de grootte van de gemeenten representatief te noemen.

3.3.2 De geografische ligging van de gemeenten

Bij deze achtergrondvariabele wordt uitgegaan van de provinciegrenzen. Ook hier werd een Chi-kwadraattoets uitgevoerd op de variabelen 'geografische ligging' en 'deelnamebereidheid'. De gevonden p-waarde bedroeg 0,492 en daarmee zijn de geografische ligging en het aantal responsgemeenten onafhankelijk van elkaar en kan ook de steekproef op basis van de geografische ligging als representatief worden aangemerkt.

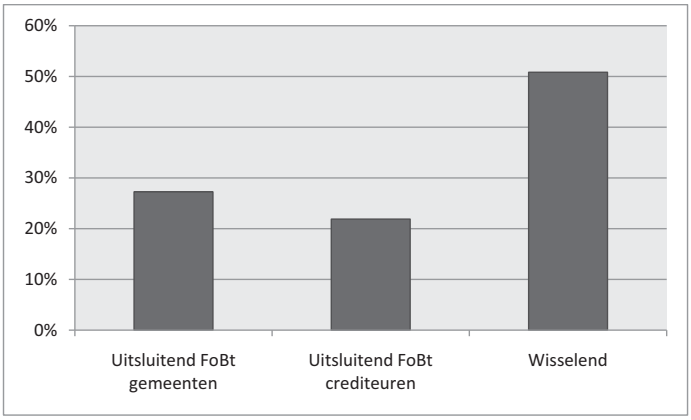
4 Resultaten

Hierna presenteren we de resultaten, uitgaande van de gestelde onderzoeksvragen (zie de bijlage voor de vragenlijst). Per onderzoeksvraag komen de bijbehorende resultaten aan de orde waarbij we steeds die items bespreken die geconcipieerd zijn ten behoeve van de beantwoording van de desbetreffende onderzoeksvraag. Mocht daarbij uit de Chi-kwadraattoets een significant verband blijken tussen een achtergrondvariabele en een item, dan zal dat worden vermeld.

4.1 De gehanteerde termijnen

Om een overzicht te krijgen van de concrete oorzaken, hebben we de respondenten allereerst de vraag voorgelegd wat bij hen het beleid is met betrekking tot de Formele

Grafiek 1 Welke formele betalingstermijn wordt door gemeenten gehanteerd?



Betalingstermijn (FoBt). Zij konden daarbij kiezen uit drie verschillende opties. De eerste optie was dat gemeenten uitsluitend met een eigen maximale betalingstermijn hanteren. De tweede optie was dat gemeenten zich houden aan de maximale betalingstermijn zoals die wordt voorgeschreven door hun crediteuren. De laatste optie was dat gemeenten een wisselende betalingstermijn hanteren: soms gebruikt men de eigen termijn, soms die van de crediteur. Het overzicht van de gehanteerde betalingstermijnen staat in grafiek 1.

Op basis van de Chi-kwadraattoets zijn de variabelen 'grootte van de gemeente' en 'gehanteerde betalingstermijn', aan elkaar gerelateerd (p-waarde: 0,000). Er kan worden gesteld dat hoe groter een gemeente is, des te groter de kans is dat die gemeente haar eigen betalingstermijn zal hanteren.

4.1.1 De vraag naar de oorzaken in algemene zin

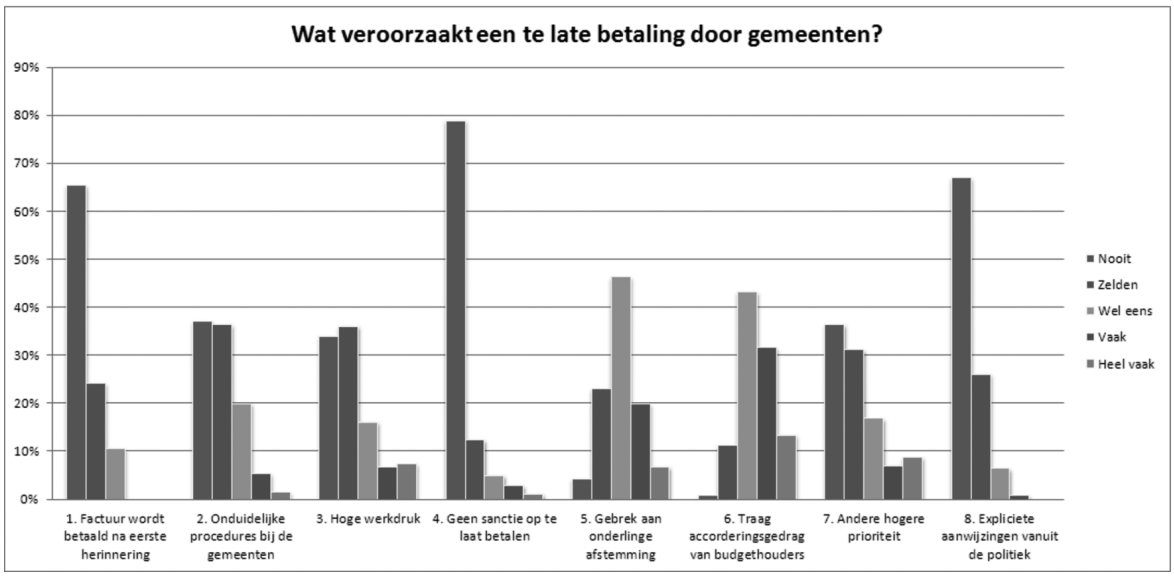
Nu bekend is welk beleid wordt gehanteerd, is het zaak om te onderzoeken waarom gemeenten dit beleid niet naleven. Daarmee krijgen we antwoord op de eerste onderzoeksvraag: waarom betalen gemeenten hun facturen niet binnen de gestelde termijn?
Allereerst wilden wij weten of volgens de respondenten de oorzaken voor een vertraging vooral binnen, of vooral buiten de eigen organisatie liggen, zijn het dus vooral interne of externe oorzaken. In tabel 1 hebben we de antwoorden op deze vraag weergegeven.

Bij de analyse bleek dat er een significant verschil aanwezig was tussen kleine gemeenten aan de ene kant en middelgrote en grote gemeenten aan de andere kant. De Chi-kwadraattoets toont aan dat kleine gemeenten vaker dan statistisch verwacht stellen dat er bij een betalingsvertraging sprake is van een interne oorzaak.
Gevraagd naar de meer concrete oorzaken gaf 10% van de respondenten aan dat vertragingen in de betaling vaak worden bepaald door de relatie die gemeenten onderhouden met de desbetreffende crediteur. 1% acht het economisch belang van een crediteur doorslaggevend; 2% stelt dat het ontstaan van een betalingsvertraging afhangt van de hoogte van het factuurbedrag en een gelijk percentage brengt het in relatie met de noodzaak tot kostenspreiding en de rest, in casu 85% geeft een eigen verklaring. Uit deze antwoorden bleek dat vertragingen in overwegende mate worden veroorzaakt door één persoon in de gemeentelijke organisatie: de verantwoordelijke budgethouder. Hij/zij houdt in de regel om twee redenen betalingen tegen: óf de budgethouder is het niet eens met de door de crediteur opgemaakte factuur óf, als de factuur wel klopt, de desbetreffende budgethouder wacht nogal lang met het geven van zijn fiat. Ligt de oorzaak bij de facturering dan kan men denken aan de situatie dat goederen en/of diensten niet volgens afspraak zijn geleverd, de factuur cijfermatig niet klopt of dat de factuur volgens de budgethouder op een ander punt niet strookt met de gemaakte afspraken.
Geeft de factuur geen aanleiding tot vertraging dan blijkt dat de interne procedures vaak als oorzaak worden gezien en dat de financiële afdeling in hoge mate afhankelijk is van de snelheid waarmee budgethouders binnen de gemeentelijke organisatie hun goedkeuring afgeven ten aanzien van de facturen. Vertragingen in de betaling komen dus in overwegende mate voort uit een uitblijven van autorisatie en niet uit onwil om te betalen.

Tabel 1 Bij wie ligt de oorzaak van een betalingsachterstand?

Bij wie ligt de oorzaak van een betalingsachterstand?	Antwoorden gemeenten
Uitsluitend bij de gemeentelijke organisatie.	6%
Vooral binnen de gemeentelijke organisatie en voor een deel bij de crediteur.	39%
In gelijke delen bij de gemeentelijke organisatie en de crediteur.	32%
Vooral bij de crediteur en voor een deel bij de gemeentelijke organisatie.	22%
Uitsluitend bij de crediteur.	1%

Grafiek 2 Oorzaken betalingsachterstand



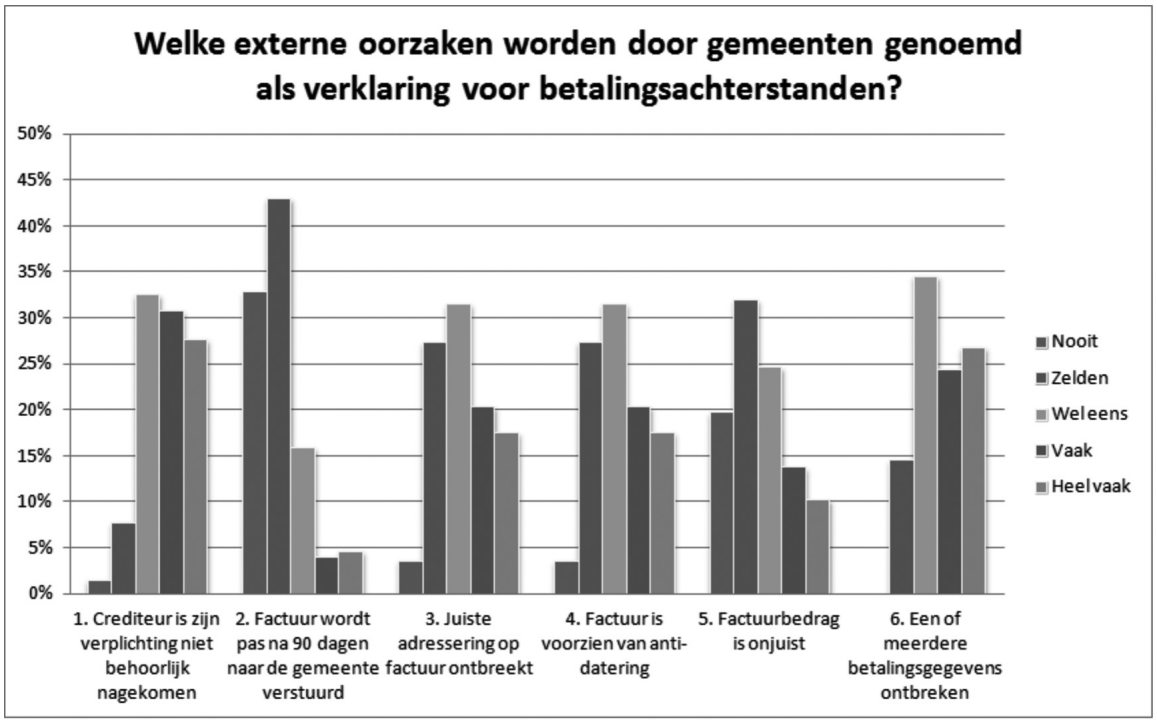
4.1.2 De vraag naar de oorzaken in enge zin

Respondenten werden gevraagd te reageren op acht stellingen. Deze hadden tot doel antwoord te krijgen op de vraag waarom door gemeenten facturen niet binnen de afgesproken termijn worden voldaan. Ze moesten daarbij aangeven of, en zo ja, in welke mate die stellingen van toepassing zijn.
Grafiek 2 geeft de antwoorden op deze stellingen weer.

Respondenten werden afsluitend gevraagd aan te geven of een bepaalde situatie rondom de niet-betaling van facturen bij hen nooit, zelden, wel eens, vaak of heel vaak voorkomt. Het ging daarbij concreet om de vraag wanneer een crediteur moet verwachten dat zijn factuur niet binnen de FoBt zal worden voldaan. In grafiek 3 hebben we de antwoorden in beeld gebracht.

In de discussie rondom de oorzaken van het betalingsgedrag van gemeenten, kan in ieder geval als vertrekpunt worden aangehouden dat bij 75% van alle gemeenten in ieder geval wel degelijk rekening wordt gehouden met de betalingstermijn van hun crediteuren. Komt het tot een

Grafiek 3 Mogelijke oorzaken van betalingsachterstand



betalingsvertraging dan geeft meer dan 70% aan dat de oorzaak (ook) bij de gemeente moet worden gezocht. In het bijzonder blijkt dat het gedrag van verschillende budgethouders daarbij debet is aan de ontstane vertraging. Maar ook de crediteur kan door zijn gedrag de nodige vertraging veroorzaken en daarbij spelen fouten in de factuur een cruciale rol.

4.2 Het betaalgedrag in 2009 en 2010

Om een antwoord te krijgen op de tweede onderzoeksvraag informeerden we naar het aantal dagen dat in 2009, respectievelijk 2010 als formele betalingstermijn gold. Daarnaast vroegen we hoe het zat met de feitelijke betalingstermijnen in, zowel 2009 als 2010. Hierdoor wordt het mogelijk om een indicatie te geven aangaande het betalingsgedrag over meerdere jaren en kan antwoord worden gegeven op de vraag of er mogelijk sprake is van een verandering in het betalingsgedrag.

Tabel 2 geeft aan hoe groot de gemiddelde FeBt als de gemiddelde FoBt in 2009 respectievelijk 2010 was.

Tabel 2 Overzicht betalingstermijnen in dagen

Betalingstermijnen gemeenten	Aantal dagen	Aantal gemeenten > 30 dagen
Gemiddelde Formele Betalingstermijn 2009	28,4	16 (5,7%)
Gemiddelde Formele Betalingstermijn 2010	27,7	7 (2,5%)
Gemiddelde Feitelijke Betalingstermijn 2009	27,5	51 (18,5%)
Gemiddelde Feitelijke Betalingstermijn 2010	26,7	43 (15,5%)

In 2010 is zowel het gemiddelde van de FoBt als de FeBt gedaald. Daarnaast is te zien dat in 2010 t.o.v. 2009 een kleiner aantal gemeenten een FoBt/FeBt aanhoudt van meer dan 30 dagen. Kan hier nu worden gesproken van een trend? Daarvoor hebben wij de WSRST uitgevoerd op de FeBt's en de FoBt's, zoals te zien in tabel 3.

Tabel 3 Verbanden tussen de betalingstermijnen

Wilcoxon Signed Rank Sum test	z-score	n
Formele Betalingstermijn 2010 t.o.v. Formele Betalingstermijn 2009	-3,6**	32
Feitelijke Betalingstermijn 2010 t.o.v. Feitelijke Betalingstermijn 2009	-4,8**	153
Feitelijke Betalingstermijn 2009 t.o.v. Formele Betalingstermijn 2009	-2,2*	199
Feitelijke Betalingstermijn 2010 t.o.v. Formele Betalingstermijn 2010	-2,7**	206

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Bovenstaande uitkomsten wijzen in de richting van een trend: de FoBt 2010 is immers significant kleiner dan in 2009. Wij realiseren ons terdege dat dit enkel is gebaseerd op twee meetpunten en uit dien hoofde enig voorbehoud mag worden gemaakt.
We hebben tevens de FoBt met de FeBt vergeleken om te kijken of gemeenten doen wat ze zeggen en zeggen wat ze doen. Gebleken is dat in 2009 de FoBt significant lager is dan de FeBt. Met andere woorden, gemeenten doen wat ze zeggen. In 2010 was de situatie niet veel anders: ook nu weer wijst de toets uit dat de FoBt significant lager is dan de FeBt. Desondanks geldt (in 2009) voor 30% van de gemeenten dat zij een gemiddelde FeBt hebben die hun FoBt overschrijdt. Zij doen dus gemiddeld langer over hun betalingsverplichting dan op basis van hun beleid zou mogen worden verwacht. In 2010 was dat percentage gezakt naar 29%. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat in het betalingsgedrag van gemeenten inderdaad een verschuiving valt waar te nemen in de richting van een kortere betalingstermijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

In de introductie van dit artikel kwam uitvoerig aan de orde dat het fenomeen van de betalingsoverschrijding, zowel door het bedrijfsleven als de overheid, reeds geruime tijd in de belangstelling staat. Gelet op de financiële gevolgen die daaraan verbonden zijn, is dit ook niet verwonderlijk. Wanneer dan blijkt dat ook delen van de overheid zich niet altijd aan de betalingstermijn houden, roept dit extra weerstand op. De overheid dient het goede voorbeeld te geven, zo is de algemene gedachte. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat het bij meer dan driekwart van alle gemeenten beleid is om het betalingsgedrag vooral te bepalen op basis van eigen normen: men heeft slechts beperkt aandacht voor de termijnen zoals die door de crediteuren worden gehanteerd. Daar staat tegenover dat zowel in 2009 als in 2010, de formele betalingstermijn als ook de feitelijke betalingstermijn onder de 30 dagen lag. Er kan zelfs worden gesproken van een significante daling van de termijnen en als gevolg daarvan worden rekeningen van gemeenten dus steeds sneller voldaan. Wat ook het beleid moge zijn, belangrijk is dat mag worden verwacht dat het in alle gevallen door de gemeentelijke overheid wordt nageleefd. Hiermee raken we de kern van de eerste onderzoeksvraag: waarom wordt er door gemeenten niet op tijd betaald? In algemene zin zijn het vooral de kleine gemeenten die aangeven dat de oorzaak voor vertragingen vooral binnen de muren van hun eigen ambtelijk apparaat moet worden gezocht. Men wijst in deze op het vaak chronische gebrek aan onderlinge afstemming en vooral het feit dat bij budgethouders in de gemeente de naleving van betalingstermijnen kennelijk geen hoge prioriteit heeft. De vraag waar dit gebrek aan belangstelling vandaan komt, lijkt ons een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek. Daarbij kan worden aangesloten bij wat Peel, Wilson en Howorth (2000) stellen: een van de belang-

rijkste oorzaken van betalingsachterstand is het gebrek aan interesse voor creditmanagement in de meest ruime zin van het woord.
Ligt de oorzaak van de betalingsachterstand extern, dan blijkt de factuur daarbij vaak een centrale rol te spelen. Of het nu een onjuiste adressering betreft, antidatering, het hanteren van verkeerde eindbedragen of het ontbreken van relevante betalingsgegevens: steeds weer zorgen deze omstandigheden voor een vertraging in het betalingsverkeer. Bij 91% van alle gemeenten geeft men aan dat de betaling van een factuur vooral afhankelijk is van de mate waarin de crediteur volgens de gemeente zijn overeenkomst naar behoren is nagekomen. Een subjectief criterium wordt nu gehanteerd als excuus voor een te late betaling.
Uit het onderzoek blijkt dat het probleem van de betalingsachterstanden bij gemeenten niet één maar twee veroorzakers kent. Dat betekent dat oplossingen ook vanuit twee richtingen moeten komen. Voor wat betreft de factuurproblematiek ligt de bal primair bij de crediteuren en toont het onderzoek aan dat een gebrekkige facturering een constante stroom van vertragingen oplevert. Voor de terugdringing van betalingsachterstanden zijn heldere afspraken tussen de gemeenten en hun crediteuren van cruciale betekenis. Daarbij dient men te streven naar uniformiteit en in deze zien wij een taak voor de VNG om middels een blauwdruk aan alle betrokken partijen duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de eisen die gemeenten in Nederland aan een factuur stellen. Van ondernemers mag vervolgens worden verwacht dat zij bij de facturering de nodige zorgvuldigheid betrachten. Dat een substantieel deel van de vertraging door treasurers wordt toegeschreven aan een slechte afstemming tussen de budgethouder(s) en de financiële afdeling is veelzeggend. Voor gemeenten ligt er vooral de taak hun budgethouders ervan te overtuigen dat ook zij verantwoordelijkheid dragen voor de te late betalingen. Het lijkt ons daarom noodzakelijk om de administratieve organisatie bij gemeenten zodanig transparant in te richten dat duidelijk wordt wie precies debet is aan de vertraging en dat de veroorzaker op zijn nalatigheid wordt aangesproken. ■

Mr. W.M.H.Grooten is docent Bedrijfsrecht aan de Faculteit Economie & Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt Rudi van der Burgh voor zijn bijdrage aan de verwerking van de data.

Bijlage

VRAGENLIJST

Vraag 1: Voor welke gemeente vult u de enquête in? (Deze informatie wordt uitsluitend gebruikt voor eigen administratieve verwerking)

Vraag 2: Wat is in uw gemeente het beleid met betrekking tot de formele betalingstermijn die wordt gehanteerd ten aanzien van de betaling van facturen?

- Wij hanteren daarbij uitsluitend onze eigen formele betalingstermijn.
- Wij houden ons steeds aan de betalingstermijn die onze crediteur ons voorschrijft.
- In beginsel hanteren wij onze eigen formele betalingstermijn, maar soms houden wij ook rekening met de krediettermijn van onze crediteur.

Vraag 3: Als een betaling NIET binnen de formele betalingstermijn wordt betaald, welke omstandigheid is daar dan in overwegende mate debet aan?

- Dat hangt af van de relatie die de gemeente met de betreffende crediteur onderhoudt.
- Dat wordt bepaald door de mate waarin een crediteur als bedrijf economisch belangrijk is voor een gemeente.
- Dat hangt af van de hoogte van het betreffende factuurbedrag.
- De noodzaak om te komen tot kostenspreiding.
- Anders, namelijk:

Vraag 4: Mocht u n.a.v. de vragen 1 tot en met 3 opof aanmerkingen hebben, dan stellen wij dit zeer op prijs en kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

Vraag 5: Hoeveel dagen bedroeg de formele betalingstermijn van uw gemeente in 2009?

Vraag 6: Hoeveel dagen bedroeg de formele betalingstermijn van uw gemeente in 2010?

Vraag 7: Hoeveel dagen bedroeg de feitelijke betalingstermijn in uw gemeente in 2009 gemiddeld?

Vraag 8: Hoeveel dagen bedroeg de feitelijke betalingstermijn in uw gemeente in 2010 gemiddeld?

Vraag 9: Wat is (bij benadering) het totaal aantal facturen dat door uw gemeente in 2009 is betaald?

Vraag 10: Wat is (bij benadering) het totaal aantal facturen dat door uw gemeente in 2010 is betaald?

Vraag 11: Welk percentage van het totaal aantal facturen in 2009 is binnen de gestelde formele betalingstermijn betaald?

Vraag 12: Welk percentage van het totaal aantal facturen in 2010 is binnen de gestelde formele betalingstermijn betaald?

Vraag 13: Mocht u n.a.v. de vragen 5 tot en met 13 op- of aanmerkingen hebben, dan stellen wij dit zeer op prijs en kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

Vraag 14: Wanneer een betaling niet binnen de gestelde formele betalingstermijn heeft plaatsgevonden, bij wie ligt dan volgens u in de meeste gevallen de oorzaak voor die vertraging?

- Uitsluitend bij de gemeentelijke organisatie.
- Vooral binnen de gemeentelijke organisatie en voor een deel bij de crediteur.
- In gelijke delen bij de gemeentelijke organisatie en de crediteur.
- Vooral bij de crediteur en voor een deel bij de gemeentelijke organisatie.
- Uitsluitend bij de crediteur.

Vraag 15: Geeft u bij de volgende stellingen aan in welke mate zij van toepassing zijn bij uw gemeente, waarbij

1 staat voor 'nooit',
2 betekent 'zelden'
3 betekent 'wel eens'
4 staat voor 'vaak', en
5 staat voor 'heel vaak'.

- Stelling 15.1: Een factuur wordt pas betaald nadat de crediteur een eerste herinnering heeft toegestuurd.
- Stelling 15.2: Betalingsachterstanden worden veroorzaakt door onduidelijke procedures bij onze gemeente.
- Stelling 15.3: Wanneer een factuur niet binnen de gestelde krediettermijn wordt voldaan, is de hoge werkdruk op de afdeling financiën daar de oorzaak van.
- Stelling 15.4: Facturen worden niet binnen de gestelde krediettermijn betaald omdat daar geen sanctie op staat.
- Stelling 15.5: Blijven facturen regelmatig liggen, dan komt dat vaak door een gebrek aan onderlinge afstemming tussen de verschillende budgethouders.
- Stelling 15.6: Het trage accorderingsgedrag van de budgethouders draagt ertoe bij dat facturen niet altijd op tijd worden betaald.
- Stelling 15.7: Het feit dat andere financiële zaken een hogere prioriteit hebben, maakt dat er regelmatig facturen te lang blijven liggen.
- Stelling 15.8: Expliciete aanwijzingen vanuit de politiek veroorzaken regelmatig dat facturen niet binnen de gestelde termijn worden betaald.

Vraag 16: Geeft u bij de volgende stellingen aan in welke mate zij van toepassing zijn bij uw gemeente.

1 staat voor 'nooit',
2 betekent 'zelden'
3 betekent 'wel eens'
4 staat voor 'vaak', en
5 staat voor 'heel vaak'

Een crediteur van de gemeente moet er rekening mee houden dat zijn factuur niet binnen de formele betalingstermijn zal worden voldaan wanneer...

- Stelling 16.1: De gemeente van mening is dat de crediteur zijn verplichtingen niet naar behoren is nagekomen.
- Stelling 16.2: De crediteur, nadat de werkzaamheden zijn voltooid, zich meer dan 90 dagen de tijd neemt om de factuur te versturen.
- Stelling 16.3: De factuur niet is voorzien van een juiste adressering
- Stelling 16.4: De crediteur de factuur heeft voorzien van anti-datering.
- Stelling 16.5: De bedragen op de factuur niet kloppen.
- Stelling 16.6: Op de factuur één of meer relevante betalingsgegevens ontbreken.

Vraag 17: Mocht u n.a.v. de vragen 14 tot en met 16 op- of aanmerkingen hebben, dan stellen wij dit zeer op prijs en kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

Noten

1 http://www.intrum.com/nl/Pers-en-publicaties/European-Payment-Index.
2 Financieel Dagblad, 11-11-2008.
3 Regeerakkoord 30-09-2010, p. 6.

Literatuur

- Altman, E.I. (1968), Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy, *Journal of Finance*, vol. 23, no. 4, pp. 589-609.
- Chen, K.H. en T.A. Shimerda (1981), An empirical analysis of useful financial ratios, *Financial Management*, vol. 10, no. 1 pp. 51-60.
- Dekker, E. en J.E. Ligterink (2004), De determinanten van het verstrekken van leverancierskrediet in Nederland, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 78 no. 3, pp. 117- 127.

- Dodge, H.R., S. Fullerton en J.E. Robbins (1994), Stage of the organizational life cycle and competition as mediators of problem perception for small businesses, *Strategic Management Journal*, vol. 15, no. 2, pp.121-134.
- Grooten, W.M.H. (2011), Betalingsgedrag gemeenten, *Bank- en effectenbedrijf*, vol. 5, no.2, pp. 30-33.
- Holmes, S. en D. Nicholls (1988), An analysis for the use of accounting information by small Australian businesses, *Journal of Small Businesses Management*, vol. 26, no.2, pp. 57-68.
- Jarvis, R. en S. Gillie (1998), Late payment: can factoring help?, *Accounting and Business*, vol. 1, no. 9, pp. 33-34.
- Lee, Y.W. en J.D. Stowe (1993), Product risk, asymmetric information, trade credit, *Journal of Financial en Quantitative Analysis*, vol. 28, no. 2 pp. 285-300.
- Peel, M.J. en N. Wilson (1996), Working capital and financial management practices in the small firm sector, *International Small Business Journal*, vol. 14, no. 2, pp. 52-68.
- Peel, M.J., N. Wilson en C. Howorth (2000), Late payment and credit management in the small firm sector: Some empirical evidence, *International Small Business Journal*, vol. 18 no. 2, pp. 17-37.
- Pike, R. en N.S. Cheng (2001), Credit management: An examination of policy choices, practices and late payment in UK companies, *Journal of Business en Accounting*, vol. 28, no. 7 en 8: pp. 1013-1042.
- Raymond, M.R. en D.M. Roberts (1987), A comparison of methods for treating incomplete data in selection research, *Educational and Psychological Measurement*, vol. 47, no. 1, pp. 13-26.
- Turetsky, H.F. en R.A. McEwen (2001), An empirical investigation of firm longevity: A model of the ex ante predictors of financial distress, *Review of Quantitative Finance en Accounting*, vol. 16, no. 4, pp. 323-343.