

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directie Directe
Belastingen & Toeslagen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk
2025-0000120947

Uw brief (kenmerk)

Datum: 1 mei 2025
Betreft: Kamervragen van de leden Van Eijk en Kisteman over
het voorkomen dat gezonde bedrijven onnodig failliet
gaan en het bieden van maatwerk voor ondernemers

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik uw Kamer de antwoorden op de vragen van de leden Van Eijk en Kisteman (beiden VVD) die aan mij gesteld zijn over het voorkomen dat financieel gezonde bedrijven onnodig failliet gaan en het bieden van maatwerk voor ondernemers met coronabelastingsschulden (2025Z07052 TK).

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën –
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

T. van Oostenbruggen

2025Z07052 TK

Vraag 1

Herinnert u zich de kamerbrief van 1 april jl. waarin u de motie Van Eijk/Kisteman inzake coronabelastingschulden als afgedaan beschouwt?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Vindt u dat u hiermee de zorgen die door ondernemers en hun adviseurs worden geuit als het gaat om knelpunten in de uitvoering van het huidige kwijtscheldingsbeleid voldoende serieus neemt?

Antwoord 2

De zorgen van ondernemers en hun adviseurs neem ik vanzelfsprekend serieus. Ik vind het belangrijk dat alternatieven voorhanden zijn voor levensvatbare ondernemingen die niet kunnen voldoen aan de standaard corona betalingsregeling van zestig maanden. Een van die alternatieven is een saneringsakkoord waarbij een deel van de belastingschuld wordt kwijtgescholden. Binnen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst is daarom in een vroeg stadium - reeds voordat hier door uw Kamer vragen over zijn gesteld - een werkgroep gevormd die op basis van interne en externe signalen nagaat of het daarvoor geldende beleid aanpassing behoeft. Ik kan uw Kamer inmiddels mededelen dat twee wijzigingen van de Leidraad invordering 2008 (LI 2008) haalbaar zijn gebleken per 1 juli 2025. Deze zien op twee onderwerpen waar in de onderhavige set van vragen ook aandacht voor wordt gevraagd, te weten de termijn waarbinnen het aangeboden akkoordbedrag moet worden betaald en een verduidelijking van het beleid rondom dwangcrediteuren. Bij de beantwoording van de vragen 4 en 7 ga ik nader in op deze wijzigingen. Zoals ik heb toegezegd in het commissiedebat Belastingdienst van 13 maart 2025 blijf ik uw Kamer informeren via de stand-van-zakenbrieven Belastingdienst.

Vraag 3

Wat is de doeltreffendheid van het huidige kwijtscheldingsbeleid bij grote bedrijven (bijvoorbeeld meer dan 250 werkzame personen) met grote schulden (bijvoorbeeld meer dan tien miljoen euro coronaschuld)? Wat is de succesratio? Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij sanering?

Antwoord 3

Er is een beperkt aantal saneringsverzoeken ingediend door ondernemingen die voldoen aan de genoemde criteria; het merendeel daarvan moest worden afgewezen. Bij een afwijzing is in alle gevallen sprake van meerdere afwijzingsgronden, die ook in de beschikking aan de onderneming worden vermeld.

Het grootste knelpunt bij saneringen betreft de concurrente crediteuren. Ondernemers willen niet dat crediteuren op de hoogte zijn van hun financiële problemen. Hieronder valt ook het benaderen van dwangcrediteuren voor een afwijzing. Ook vinden ondernemers het problematisch als crediteuren, niet zijnde dwangcrediteuren, wel gevraagd worden om mee te werken aan een saneringsakkoord, maar weigeren. Dan lijkt er geen mogelijkheid meer voor een sanering te zijn.

Vraag 4

Herkent u, gelet op het feit dat volgens de Leidraad Invordering 2008 een aantal crediteuren niet hoeft te worden betrokken in het saneringsakkoord, het beeld dat de ontvanger deze uitzondering in de praktijk interpreteert als dat een crediteur pas als dwangcrediteur kan worden aangemerkt wanneer deze is aangeschreven en een akkoord heeft afgewezen?

Antwoord 4

Artikel 26.3.8 LI 2008 biedt aan een ondernemer de ruimte om bepaalde crediteuren buiten een door hem aan te bieden saneringsakkoord te houden. Dit zijn crediteuren die vanwege hun onderscheidende positie niet noodzakelijkerwijs tot een saneringsakkoord hoeven toe te treden om (een deel van) hun vordering betaald te krijgen. Het gaat hierbij onder meer om de zogenoemde dwangcrediteuren. Onder een dwangcrediteur wordt verstaan een leverancier die niet bereid is aan een akkoord mee te werken terwijl de onderneming zonder deze leverancier niet door kan gaan. Uit de desbetreffende bepaling volgt niet per definitie dat een crediteur alleen als een dwangcrediteur kan worden aangemerkt als deze crediteur in het kader van het saneringsakkoord is aangeschreven en heeft aangegeven niet te willen meewerken aan het aangeboden akkoord. De ontvanger heeft wel de ruimte om dit te verlangen als hij daar aanleiding toe ziet.

In de praktijk kan het voorkomen dat de ontvanger een crediteur pas als dwangcrediteur aanmerkt, nadat deze crediteur heeft aangegeven niet in te stemmen. Mij is niet bekend dat dit te allen tijde gebeurt dan wel dat de ontvanger enkel crediteuren als dwangcrediteuren aanmerkt als deze crediteuren zijn aangeschreven en hebben aangegeven niet te willen instemmen met het aangeboden akkoord. Ondanks dat ik het geschetste beeld niet herken, acht ik verduidelijking van de desbetreffende bepaling in de LI 2008 wel wenselijk. De redactie van het artikel kan namelijk de indruk geven dat een crediteur altijd eerst moet worden aangeschreven. In artikel 26.3.8 LI 2008 wordt verduidelijkt dat de ontvanger een crediteur als dwangcrediteur kan aanmerken als het aannemelijk is dat deze crediteur niet bereid is mee te werken aan een saneringsakkoord, terwijl zonder de betrokkenheid van deze crediteur voortzetting van de onderneming in gevaar komt. Het is hierbij aan de belastingschuldige om aannemelijk te maken dat daarvan sprake is. De belastingschuldige zou het voorgaande aannemelijk kunnen maken door het overhandigen van een afwijzing van de betreffende crediteur, maar ook op een andere wijze. Het voornemen is om de verduidelijking van artikel 26.3.8 LI 2008 per 1 juli 2025 door te voeren.

Naast de eerdergenoemde verduidelijking wordt in artikel 26.3.8 LI 2008 de term '*leverancier*' vervangen door de term '*handelscrediteur*'. Hiermee moet worden voorkomen dat '*leverancier*' enkel wordt geïnterpreteerd als leverancier van een goed. Ook voor deze verduidelijking geldt dat het voornemen is om deze per 1 juli 2025 door te voeren.

Vraag 5

Bent u het ermee eens dat dit geen oplossing biedt voor operationele uitdagingen (aanschrijven van soms een grote hoeveelheid crediteuren) en risico's voor de liquiditeitspositie (wanneer crediteuren hun betaalvoorwaarden aanscherpen als zij hoogte krijgen van de financiële problemen van de debiteur)?

Antwoord 5

De huidige beleidsmatige uitzonderingsmogelijkheid om crediteuren buiten een saneringsakkoord te laten, biedt inderdaad geen oplossing voor de genoemde operationele uitdagingen. Bij ondernemers voert de ontvanger in beginsel een stringent uitstel- en kwijtscheldingsbeleid. Hiermee moet het risico op concurrentievervalsing worden beperkt. Hoe meer crediteuren niet hoeven worden te betrekken in het saneringsakkoord, hoe groter het risico is op eenzijdige saneringen en daarmee concurrentievervalsingen.

Op eerdere Kamervragen over het aanschrijven van een grote hoeveelheid crediteuren heb ik reeds geantwoord te begrijpen dat dit bezwaarlijk kan zijn voor de belastingschuldige en dat een aantal crediteuren van de belastingschuldige – bijvoorbeeld de dwangcrediteur, pandhouder of leverancier die de eigendom van de geleverde zaak heeft voorbehouden (eigendomsvoorbehoud) – vanwege hun onderscheidende positie niet hoeft te worden betrokken in het saneringsakkoord. Hierbij heb ik ook aangegeven signalen uit de praktijk nauwlettend te monitoren en eventueel noodzakelijke en wenselijke wijzigingen in het kwijtscheldingsbeleid door te voeren.

Momenteel wordt dan ook onderzocht of en in hoeverre een uitvoerbare oplossing kan worden gevonden die tegemoetkomt aan de in de vraagstelling omschreven operationele uitdagingen van ondernemers maar tegelijkertijd niet een onevenredig risico op concurrentievervalsing met zich brengt. Conform mijn toezegging houd ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang via de stand-van-zakenbrieven Belastingdienst.

Vraag 6

Ziet u mogelijkheden om het uitzonderingsbeleid voor operationele crediteuren te verruimen wanneer blijkt dat het beleid ten aanzien van operationele crediteuren saneringen onevenredig in de weg staat?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 5.

Vraag 7

Wat heeft de ontvanger nodig om voldoende comfort te verkrijgen bij een langere terugbetalingstermijn na sanering?

Antwoord 7

Als eenmaal overeenstemming is bereikt over de voorwaarden van een saneringsakkoord, moet het akkoordbedrag ook nog betaald worden. De ontvanger hanteert daarbij als uitgangspunt dat het overeengekomen bedrag ineens betaald moet worden. Het is onder voorwaarden ook mogelijk om met de ondernemer een betalingsregeling te treffen voor (een deel van) het overeengekomen bedrag. Daarbij wordt aangesloten bij het uitstelbeleid voor ondernemers in de LI 2008, waarbij een betalingsregeling in beginsel maximaal twaalf maanden mag duren.

Door te verlangen dat het aangeboden bedrag binnen twaalf maanden wordt voldaan, wordt binnen een redelijke termijn duidelijk voor de ondernemer en zijn andere crediteuren of fiscale kwijtschelding daadwerkelijk plaatsvindt. Daarnaast kan voor een periode van twaalf maanden een prognose worden gemaakt die voldoende betrouwbaar is, waardoor de ontvanger enige zekerheid heeft dat het aangeboden bedrag zal worden voldaan en de ondernemer erop kan vertrouwen

dat hij ook daadwerkelijk het bedrag kan voldoen. De termijn voor voldoening van het aangeboden bedrag verlengen zou derhalve resulteren in onzekerheden voor alle betrokken partijen. Desalniettemin is het niet per definitie uitgesloten dat de ontvanger akkoord gaat met een aflossingsperiode langer dan twaalf maanden.

Hoewel de termijn van twaalf maanden in de praktijk vaak voldoende is en ruimte bestaat voor maatwerk, is het mij inmiddels duidelijk geworden dat meer flexibiliteit wenselijk is in de huidige praktijk. Uit de LI 2008 blijkt nu onvoldoende dat de ontvanger kan instemmen met een akkoord waarbij de aflossingsperiode meer dan twaalf maanden behelst. Het voornemen is om per 1 juli 2025 een wijziging in het beleid te introduceren die het expliciet mogelijk maakt om een langere betalingsregeling toe te staan voor de betaling van een in een saneringsakkoord overeengekomen bedrag. Daarbij geldt als voorwaarde dat de ondernemer aannemelijk maakt dat hij het bedrag van het saneringsakkoord niet binnen twaalf maandelijkse termijnen kan voldoen en de nakoming van het akkoord voldoende is geborgd. Ik heb ervan afgezien om hierbij een nieuwe maximumtermijn te introduceren. De duur van deze betalingsregeling is maatwerk en afhankelijk van de individuele situatie van de ondernemer. In zijn algemeenheid geldt wél dat een langere termijn om een betere onderbouwing vraagt. De ondernemer moet aan de hand van een verklaring van een derde-deskundige onderbouwen dat de betalingsproblemen met het saneringsakkoord worden opgelost. Het instrument van de verklaring van de derde-deskundige is ontleend aan het bestaande beleid voor een langere betalingsregeling dan twaalf maanden in verband met bijzondere omstandigheden¹. Indien de ondernemer in het akkoordtraject wordt bijgestaan door een gemachtigde met voldoende expertise en ervaring kan deze ook als derde-deskundige fungeren. Bij een te betalen akkoordbedrag onder de € 20.000 kan volstaan worden met een eigen verklaring van de ondernemer².

Vraag 8

Hoe kan het saneringsbeleid meer in lijn worden gebracht met akkoorden die in de praktijk onder de WHOA wel mogelijk zijn? Waarom kan de ontvanger onder de WHOA ruimere saneringsvoorwaarden accepteren dan onder het reguliere saneringsbeleid?

Antwoord 8

Sinds 2021 is de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) van kracht. De wetgever heeft beoogd een effectieve en breed toegankelijke akkoordregeling tot stand te brengen die niet alleen bruikbaar is voor grote bedrijven, maar ook voor het MKB. Het gaat hierbij om ondernemingen die vanwege een (te) zware schuldenlast insolvent dreigen te geraken, maar wel levensvatbaar zijn. Voor de invoering van de WHOA zou een onderneming met financiële problemen buiten faillissement of surseance van betaling alleen door een zogeheten schuldeisersakkoord tot afspraken met crediteuren kunnen komen. Het voorgaande bleek in de praktijk echter weinig effectief.

Bij de WHOA gelden eigen voorwaarden. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde 20%-regel.³ In dat kader wijs ik u erop dat signalen vanuit de praktijk over

¹ Artikel 25.6.2a LI 2008.

² Dit drempelbedrag is eveneens ontleend aan artikel 25.6.2a LI 2008.

³ De 20%-regel houdt kort gezegd in dat bepaalde kleine concurrente crediteuren in beginsel minimaal 20% van hun openstaande schuld bij een akkoord betaald dienen te krijgen, met als gevolg dat de positie van deze crediteuren bij een akkoord wordt verbeterd.

eventuele knelpunten nauwlettend worden gemonitord en dat een werkgroep momenteel onderzoekt of aanpassingen van het fiscale saneringsbeleid noodzakelijk en wenselijk zijn. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan eventuele (onwenselijke) verschillen tussen het beleid van de Belastingdienst inzake de WHOA-akkoorden en het saneringsbeleid van de Belastingdienst bij buitengerechtelijke saneringsverzoeken. Over de (tussentijdse) uitkomst hiervan zal ik uw Kamer via de eerstvolgende stand-van-zakenbrieven Belastingdienst informeren.

Vraag 9

In hoeverre zijn eerdergenoemde bezwaren over het reguliere saneringsbeleid meegenomen in de meest actuele evaluatie en welke aanpassingen zijn er overwogen? Kunnen deze onderzoeken openbaar worden gemaakt?

Antwoord 9

Eerder dit jaar heb ik uw Kamer medegedeeld dat binnen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst met enige regelmaat wordt onderzocht of het kwijtscheldingsbeleid aangepast moet worden. Hierbij worden signalen die vanuit de praktijk zijn ontvangen, zowel vanuit de Belastingdienst als daarbuiten, actief betrokken. De laatste evaluatie van het kwijtscheldingsbeleid heeft tot op heden geleid tot de in deze brief aangekondigde wijzigingen, zoals de verduidelijking van het beleid ten aanzien van dwangcrediteuren en de termijn waarbinnen het aangeboden bedrag kan worden voldaan. De eerdergenoemde werkgroep zal de komende maanden verder nagaan of op basis van de ontvangen interne en externe signalen andere aanpassingen van het beleid noodzakelijk en wenselijk zijn. Ik zal uw Kamer over de (tussentijdse) uitkomst hiervan informeren via de eerstvolgende stand-van-zakenbrieven Belastingdienst. Daarbij zal ik ook nader ingaan op eventuele aanpassingen die de aankomende periode worden onderzocht, maar vervolgens niet als wenselijk of noodzakelijk zijn bestempeld.

Vraag 10

Hoe kunnen rapporten van onder andere het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (IMK), die beoordelen de levensvatbaarheid van ondernemingen beoordelen en daarbij aangeven welke maatregelen eventueel nodig zijn worden benut door de Belastingdienst? Kan dit worden gebruikt als afwijzingsgrond? Of juist vanuit de mogelijkheid om een onderneming levensvatbaar voort te zetten?

Antwoord 10

Het uitstel- en kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst is erop gericht om levensvatbare ondernemingen de ruimte te bieden om tijdelijke liquiditeitsproblemen te boven komen. Dit komt bijvoorbeeld terug in het uitstel van betaling voor de coronaschulden. Er is besloten om te voorzien in een ruimhartige betalingsregeling, waarbij ondernemers in de gelegenheid worden gesteld de openstaande coronaschulden binnen vijf jaar te voldoen. Mocht een levensvatbare onderneming niet kunnen voldoen aan deze standaard corona betalingsregeling, is verlenging van de termijn naar zeven jaar al dan niet in combinatie met een betaalpauze van maximaal zes maanden mogelijk. Hiermee wordt nog meer ruimte geboden aan levensvatbare ondernemingen.

Naast de hiervoor genoemde betalingsregeling voor coronaschulden en de bijbehorende versoepelingen, heeft de ontvanger op grond van het bestaande beleid in de LI 2008 ook de mogelijkheid om een maatwerk betalingsregeling voor een langere periode dan twaalf maanden te verlenen. De ondernemer moet dan

(hoofdzakelijk) door een oorzaak die buiten zijn invloed ligt in tijdelijke liquiditeitsproblemen zijn gekomen.⁴

Mocht een onderneming niet in staat zijn om de gehele belastingschuld te betalen binnen de hiervoor genoemde mogelijkheden, kan ook worden geopteerd voor een saneringstraject. Ten behoeve van de behandeling van kwijtscheldingsverzoeken van levensvatbare ondernemers met coronaschulden is verder de zogeheten Tijdelijke instructie saneringen opgesteld. Deze bevat diverse versoepelingen ten opzichte van het reguliere beleid. Zo schrijft de instructie voor dat verzoeken van ondernemers met een welwillende blik worden behandeld. Dat houdt in dat verzoeken bij twijfel worden toegewezen.

Daarnaast is er een landelijke taskforce saneringen in het leven geroepen. Als de ontvanger meent dat de ondernemer in aanmerking zou moeten komen voor sanering maar de saneringsvoorwaarden hiervoor onvoldoende ruimte bieden kan hij de kwestie via de vaktechnische lijn aan deze taskforce voorleggen. De instructie kent ook ruimere termijnen om onvolledige saneringsverzoeken aan te vullen (negentig dagen met de mogelijkheid tot verlenging met dertig dagen, in plaats van de twee weken termijn uit de LI 2008). Door de Belastingdienst werd die negentig + dertig dagen termijn als onnodig knellend ervaren: aan de ene kant kan het voorkomen dat een ondernemer meer tijd nodig heeft, aan de andere kant komt een hersteltermijn van negentig dagen voor slechts een klein vormverzuim de doorlooptijd niet ten goede. De instructie wordt daarom zo aangepast dat de ontvanger voortaan – in aanvulling op de standaardtermijn van dertig dagen die gaat gelden – in ieder dossier qua termijnen het maatwerk kan bieden waar dat dossier om vraagt. Ondernemers die kunnen onderbouwen dat ze de “oude” termijn van negentig + dertig dagen nodig hebben kunnen die termijn uiteraard ook onder het nieuwe regime krijgen.

Als een saneringsverzoek niet voldoet aan de daarvoor geldende voorwaarden, wijst de Belastingdienst het verzoek af. Hiervan zal bijvoorbeeld sprake zijn als de ondernemer die om sanering heeft verzocht niet levensvatbaar blijkt te zijn.

De levensvatbaarheid van een onderneming is dan ook cruciaal voor het kunnen laten slagen van een saneringstraject. Daarbij geldt in zijn algemeenheid dat hoe beter de levensvatbaarheid van een onderneming wordt beargumenteerd, des te bevorderlijker dat voor het saneringstraject is. Rapporten die zijn opgesteld door ter zake deskundige partijen zijn in de regel dus helpend, mits ze alle voor de Belastingdienst relevante informatie bevatten. Het is in zijn algemeenheid niet te zeggen of een afwijzing eerder leidt tot een faillissement dan dat de Belastingdienst overgaat tot beslag en executieverkoop.

Verder beziet de ontvanger bij de beoordeling van een saneringsverzoek ook of het aangeboden bedrag ten minste dezelfde omvang heeft als hetgeen kan worden verkregen door middel van executiemaatregelen. Hierbij wordt niet beoordeeld of de verwachte executieopbrengst hoog (genoeg) is dan wel in verhouding staat tot de openstaande belastingschuld.⁵ Bij de voorwaarde die ziet

⁴ Zie artikel 25.6.2a LI 2008 voor de overige voorwaarden om in aanmerking te komen voor uitstel van betaling voor een periode langer dan twaalf maanden.

⁵ In artikel 22, onderdeel a, onder 2, URIW 1990 is neergelegd dat de ontvanger niet kan instemmen met een saneringsakkoord als het aangeboden bedrag geen substantiële omvang heeft, zowel absoluut als in relatie tot de totale belastingschuld. Het voorgaande staat in beginsel los van de vraag of het aangeboden bedrag ten minste dezelfde omvang heeft als kan worden verkregen door het nemen van executiemaatregelen.

op de verwachte executieopbrengst moet alleen worden beoordeeld of het aangeboden bedrag ten minste dezelfde omvang heeft als de ontvanger kan verkrijgen door middel van executiemaatregelen. Als het aangeboden bedrag lager is dan kan worden verkregen door middel van executiemaatregelen, vormt dat een belemmering voor de ontvanger om mee te werken aan het saneringsakkoord. De ondernemer heeft dan de mogelijkheid om het aanbod aan te passen.

Vraag 11

Op welke manier voorkomt u dat ondernemers die hun reserves hebben aangesproken en vervolgens een kwijtscheldingsverzoek indienen niet alsnog worden geconfronteerd met een afwijzing op basis van de verwachte executieopbrengst?

Antwoord 11

Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 12

Klopt het dat een afwijzing eerder tot faillissement leidt dan tot daadwerkelijke opbrengsten via executieverkoop en dat dit in veel gevallen ertoe leidt dat de curator de boedel liquideert?

Antwoord 12

Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 13

Wat doet u om te voorkomen dat ondernemers na een afgewezen verzoek alsnog worden geconfronteerd met onrealistische aflossingseisen die hen richting faillissement duwen?

Antwoord 13

Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 14

Is spreiding van aflossingen of een meer maatwerkgerichte beoordeling mogelijk die de impact op ondernemers verlicht?

Antwoord 14

Zie het antwoord op vraag 7.