

Vergaderjaar 2020-2021

35 586 **Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de
Burgerinitiatieven¹**

Nr. 8 **Verslag over het verzoekschrift ² van de heer R. namens R. B.V. te K.
betreffende een klacht over de afhandeling van een verzoek om
(gedeeltelijke) kwijtschelding door de Belastingdienst.
Vastgesteld, 1 juli 2021**

Klacht

Het bedrijf van de verzoeker heeft in mei 2019 een verzoek tot kwijtschelding van een deel van de (omzet)belasting gedaan vanwege grote financiële problemen binnen de onderneming. De verzoeker geeft aan dat de Belastingdienst pas na vier maanden op het saneringsverzoek reageerde. Zonder contact op te nemen werd het verzoek in september 2019 schriftelijk afgewezen met de mededeling dat “voorafgaand aan het saneringsverzoek andere schuldeisers zijn betaald”. Dit was voor de verzoeker een onbegrijpelijke mededeling. Omdat nadere toelichting ontbrak was het voor de verzoeker volledig onduidelijk waar de Belastingdienst op doelde. De verzoeker is in beroep gegaan tegen de beslissing en kreeg pas tijdens het telefonisch gehouden hoorgesprek van de behandelaar van de beroepszaak te horen dat de afwijzing betrekking had op het feit dat een in de jaarrekening 2018 genoemde financier begin 2019 is afgelost. De verzoeker is van mening dat het hoorgesprek in het kader van de beroepsprocedure, waarin de verzoeker de situatie heeft getracht uit te leggen, vooringenomen was. Het beroep is vervolgens zonder nadere motivatie afgewezen en het verslag van het hoorgesprek is volgens de verzoeker niet volledig.

De klacht van de verzoeker heeft betrekking op het feit dat hij na een lange periode van vier maanden een afwijzing van zijn verzoek tot gedeeltelijke kwijtschelding krijgt zonder dat de mogelijkheid wordt geboden om helderheid te verkrijgen over de motivatie. Vervolgens wordt volgens de verzoeker geen goede mogelijkheid geboden om zich inhoudelijk te verweren en wordt het beroep afgewezen waarmee de gehele (rechts)gang is beëindigd. Naar aanleiding van deze klacht heeft de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst inlichtingen verstrekt aan de commissie.

¹ De commissie bestaat uit de leden: Leijten (fungerend voorzitter, SP), El Yassini (VVD), Raemakers (D66), Stoffer (SGP), Bromet (GL), Van Houwelingen (FVD) en Koekkoek (Volt).

² Dit adres en de stukken welke de commissie bij haar onderzoek ten dienste hebben gestaan, liggen op het commissiesecretariaat Verzoekschriften, Lange Poten 4, Den Haag, ter inzage van de leden.

Feiten

Het bedrijf van de verzoeker kende begin 2019 een sterke liquiditeitsdruk vanwege de uitloop uit de crisistijd die alle vet op de botten had weggenomen. De ondernemer werkte, zo geeft hij aan, met man en macht aan het op orde krijgen van de projecten en de liquiditeit en hij had tot maart 2019 de verwachting dat dit nog zou gaan lukken. In maart 2019 kreeg de ondernemer een fors geschil met een grote opdrachtgever en een faillissement van een leverancier waardoor hij enkele projecten niet meer kon factureren en de facturen niet betaald kreeg. Om de onderneming te kunnen laten voortbestaan is aan de schuldeisers een verzoek tot sanering gedaan. In het door de verzoeker voorgelegde crediteurenakkoord kregen de concurrente crediteuren 40% van hun vorderingen aangeboden en de Belastingdienst 80%. De vordering van de Belastingdienst had betrekking op de naheffingsaanslagen omzetbelasting over de tijdvakken februari 2019 en maart 2019, totaal € 120.407. Concreet werd de ontvanger (de Belastingdienst) gevraagd om na betaling van € 96.325, voor de resterende € 24.802 kwijtschelding te verlenen.

De staatssecretaris geeft in de verstrekte inlichtingen aan dat voordat de Belastingdienst het aanbod (het voorgelegde crediteurenakkoord) beoordeelt, er wordt gekeken of voorafgaand aan het verzoek tot sanering misschien extra aflossingen aan bepaalde andere crediteuren zijn gedaan, bijvoorbeeld om een faillissementsaanvraag te voorkomen. Als dit zo is, moet de belastingschuldige de ontvanger een hoger percentage dan het dubbele bieden. Dit kan bijvoorbeeld door, behalve het percentage dat aan de ontvanger wordt aangeboden, ook een percentage te eisen van het extra aan de concurrente crediteuren afgeloste bedrag.³ In deze situatie constateerde de Belastingdienst dat de onderneming voorafgaand aan het saneringsverzoek begin 2019 een lening van € 155.000 volledig heeft ingelost. Dit is volgens de staatssecretaris een onevenredige betaling. De lening was niet door een recht versterkt, er waren geen aflossingsverplichtingen en is daardoor volgens de staatssecretaris aan te merken als een concurrente vordering. De verzoeker heeft volgens de staatssecretaris niet aangetoond dat er sprake is van een dwangcrediteur (leveranciers zonder welke de te saneren onderneming niet verder kan werken en die niet mee willen doen aan een sanering). Met de volledige inlossing van de lening is de ontvanger (de Belastingdienst) achtergesteld op deze concurrente crediteur. In het saneringsverzoek wordt immers gevraagd om na betaling van 80% van de preferente vordering van de Belastingdienst kwijtschelding te verlenen voor het resterende deel. Bij deelname aan het saneringsverzoek had de hierboven genoemde concurrente crediteur slechts € 62.000 (40%) ontvangen. De omvang van het aan de concurrente crediteur extra afgeloste bedrag was aanleiding om het saneringsverzoek af te wijzen en dat betekende dat de onderneming de gehele vordering van de Belastingdienst moest voldoen.

De staatssecretaris geeft daarnaast aan dat de duur van de behandeling van het saneringsverzoek mede is beïnvloed door de aanlevering van stukken door de verzoeker. De gemachtigde van de verzoeker stuurde de ontvanger op 10 mei 2019 een verzoek om toe te treden tot een crediteurenakkoord. De gemachtigde geeft in zijn brief van 3 juli 2019 aan dat de door ontvanger gevraagde definitieve jaarstukken over 2018 nog niet gereed zijn. Verzoeker stuurt deze op 31 juli 2019 toe. De ontvanger stuurde zijn afwijzende beslissing op 6 september 2019.

³ Artikel 26.3.5 Leidraad Invordering 2008.

Volgens de staatssecretaris wordt in de uitspraak op het administratief beroep aangegeven dat de ontvanger zijn motivering summier heeft vermeld in zijn beschikking en daarbij aangegeven dat een uitgebreider motivering op zijn plaats was geweest. In de uitspraak is ook een samenvatting van het hoorgesprek opgenomen, waarover de verzoeker aanvoert dat in deze samenvatting de door hem aangevoerde argumenten niet zijn opgenomen. De staatssecretaris vindt het spijtig dat de verzoeker het gevoel heeft dat de behandelaar van het beroep bij het hoorgesprek vooringenomen was. Het hoorgesprek is bedoeld om het administratief beroep mondeling toe te lichten. Of deze toelichting tot een andere beoordeling van het door de ontvanger genomen besluit leidt, is volgens de staatssecretaris afhankelijk van de feiten en omstandigheden die de verzoeker aanvoert. De argumenten van de verzoeker geven volgens de staatssecretaris de toelichting op het ontstaan van de financiële problemen en de bedrijfseconomische afweging voor de betaling aan de schuldeiser. De taak van de directeur in het administratief beroep is echter om de afwijzing van de ontvanger te toetsen aan het kwijtscheldingsbeleid. Kern hierbij is de betaling aan de schuldeiser voorafgaand aan het saneringsverzoek. Met de door de verzoeker aangevoerde argumenten is niet aangetoond dat deze betaling is gedaan aan een dwangcrediteur. Ook bij weging van de omschreven omstandigheden is er geen aanleiding om de door de ontvanger genomen beslissing te herzien. Afwijking van de beleidsregels is volgens de staatssecretaris alleen gerechtvaardigd als toepassing van die regels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die de beleidsregels in de leidraad dient. Dit laatste zal slechts bij hoge uitzondering aan de orde zijn. Het afwijken van beleidsregels leidt in de regel tot schending van het gelijkheidsbeginsel. Bij de verzoeker is volgens de staatssecretaris geen sprake van dergelijke bijzondere omstandigheden.

Overwegingen

De staatssecretaris geeft aan dat hij op basis van de door hem ontvangen informatie van de Belastingdienst van mening is dat de Belastingdienst een zorgvuldige weging van belangen heeft gemaakt en daarmee op dit punt behoorlijk heeft behandeld. Dit betekent niet dat de Belastingdienst aan het verzoek tegemoet kon komen, maar wel dat de verschillende rechten en belangen serieus zijn afgewogen om tot een goede beslissing te komen. De Belastingdienst heeft zich hierbij gehouden aan de wet- en regelgeving. De klacht van verzoeker over de summier motivering van de Belastingdienst bij de afwijzing van het verzoek is volgens hem wel gegrond, en hij biedt hiervoor zijn excuses aan. Alles overwegende is de staatssecretaris echter van oordeel dat de ontvanger, en in tweede instantie de directeur, het verzoek om sanering c.q. kwijtschelding terecht en op de juiste grond hebben afgewezen. De klacht van de verzoeker is voor de staatssecretaris geen aanleiding om de Belastingdienst te verzoeken om de beslissing te herzien.

In de reactie van de verzoeker op de inlichtingen van de staatssecretaris geeft de verzoeker aan bij het verzoek tot (gedeeltelijke kwijtschelding) alle benodigde stukken bij de Belastingdienst te hebben aangeleverd, maar dat de Belastingdienst toen aangaf ook de definitieve jaarrekening van het voorgaande jaar te willen ontvangen welke door de externe accountant nog moest worden opgemaakt. De verzoeker geeft aan dat aan alle crediteuren in mei 2019 brieven zijn gestuurd waarbij aangegeven moest worden dat, indien zij akkoord gingen met de sanering, zij op korte termijn hun deel van de vordering uitbetaald kregen. De verzoeker kon dus niet lang wachten op de reactie van de Belastingdienst; eind juli 2019 zijn de betalingen van aan de crediteuren verricht, zodat de materiaalleveringen weer door konden gaan en de onderneming niet failliet zou gaan. Ondertussen wachtte de ontvanger (de Belastingdienst) op de jaarrekening die door de externe accountant zo spoedig mogelijk is opgemaakt en kwam vervolgens in september met een afwijzing nadat alles met de andere crediteuren was afgerond.

Maar de Belastingdienst diende onderdeel uit te maken van het crediteurenakkoord. De verzoeker geeft in zijn reactie aan dat hij van mening is dat de werkwijze van de Belastingdienst om bij een dergelijk spoedeisend probleem, waarbij het voortbestaan van een onderneming met personeel in het geding is, 4 maanden af te wachten en rustig te wachten op aanvullende stukken, niet past bij de realiteit. Als alle crediteuren dat gedaan hadden was zijn onderneming gefailleerd, aldus de verzoeker.

Daarnaast geeft de verzoeker in reactie op de staatssecretaris aan het onbegrijpelijk te vinden dat een ondernemer die een veelheid aan gegevens aanlevert, alles in het werk stelt om snel een jaarrekening te maken, hierbij aanvullende kosten moet maken (accountant en advocaat), het belang van het voortbestaan van de onderneming voorop stelt, vervolgens door de Belastingdienst 'beloont' wordt met het simpelweg afwijzen van een verzoek zonder hierover in contact te treden. Verzoeker is van mening dat er niet netjes met hem is omgegaan.

Door de staatssecretaris wordt aangegeven dat het de taak is van de directeur om de afwijzing van de ontvanger te toetsen aan het kwijtscheldingsbeleid. De conclusie is dat dit voldoet, omdat er een crediteur is betaald die geen dwangcrediteur was. Op basis van uitsluitend deze motivatie begrijpt de verzoeker dit besluit. Echter; de verzoeker geeft aan steeds te hebben aangevoerd dat de situatie per 1 januari 2019 een duidelijk andere was dan die per eind maart 2019 maar daar wordt door de Belastingdienst niet op ingegaan. Het was voor de ontvanger voldoende informatie dat er een betaling had plaatsgevonden en de directeur heeft zich ook uitsluitend hierop gefocust. De verzoeker geeft aan dat het nemen van een goede beslissing zijns inziens bestaat uit het beoordelen van de regelgeving, het vaststellen van de feiten en omstandigheden om dan vervolgens een gemotiveerd en afgewogen besluit te nemen. Daarvan is volgens de verzoeker geen sprake omdat hij niet in de gelegenheid is gesteld om aan te tonen waarom de situatie bij aflossing van de financiering afweek van het moment dat de onderneming ten onder dreigde te gaan. De verzoeker geeft in de richting van de commissie aan dat de onderneming in november een aanneemovereenkomst heeft gesloten tot het bouwen van een bedrijfsverzamelcomplex voor een bedrag van ruim € 2 mln. Dit project bestond uit een 14-tal bedrijfsunits die allen voorafgaand aan de bouw verkocht moesten zijn. Omdat één unit niet verkocht was werd de onderneming min of meer verplicht deze unit (het appartementsrecht) te kopen. Omdat de aankoop van dit appartementsrecht voor circa € 160.000 een forse deuk in de liquiditeit zou betekenen is dit gefinancierd met een lening bij een particulier van € 160.000. Medio 2018 toonde de zoon van de geldverstrekker interesse om de unit te kopen. De unit is verkocht voor € 347.500. Het prijsverschil is veroorzaakt door de bouwtermijnen die toegevoegd zijn aan de unit. Waar de € 160.000 uitsluitend het kale

appartementsrecht betrof (de grond), was de € 347.500 de waarde na bouw. Dit betekent dat er aan bouwtermijnen circa € 187.500 geparkeerd stond wat de ondernemer niet heeft kunnen factureren aan derden omdat de onderneming zelf de eigenaar was, maar die nu vrij kwam. Per november 2018 is er overeenstemming bereikt over de koopprijs met de koper. Omdat er bij de koper nog liquiditeit vrij moest komen uit de verkoop van ander onroerend goed is de unit uiteindelijk op 23 januari 2019 getransporteerd. Vervolgens is met de opbrengst de door de vader van de koper verstrekte lening afgelost, de omzetbelasting van de maand december 2018 voldaan (€ 99.603) en is met het restant een deel van de lopende crediteuren voldaan. Volgens de verzoeker was de aflossing van de lening in januari 2019 een voorwaarde voor de koper om de transactie door te laten gaan.

Het steekt de verzoeker dat waar alle andere crediteuren bij de sanering 60% van hun vordering hebben moeten inleveren, de Belastingdienst naast de 100% van de hoofdsom ook 3% boete en 4% heffingsrente heeft geïncasseerd. De Belastingdienst is volgens de verzoeker de menselijke maat uit het oog verloren. De staatssecretaris geeft in reactie op de verzoeker aan dat het bij de behandeling van een verzoek om sanering van een ondernemer gaat om maatwerk. Bij een tegemoetkoming kan sprake zijn van concurrentieverstoring. De ontvanger probeert concurrentieverstoring zo veel mogelijk te beperken door een aantal voorwaarden te verbinden aan zijn deelname in de sanering van de onderneming. Daarnaast moeten er reële vooruitzichten zijn om de onderneming voort te zetten. Om dit goed te kunnen beoordelen, moet de ontvanger weten hoe de problemen zijn ontstaan. Hij beoordeelt voorts of er door het aangeboden akkoord reële vooruitzichten zijn voor de toekomst. Daarbij wil de ontvanger een groot aantal stukken bestuderen zoals jaarstukken van de laatste 2 kalenderjaren voor de sanering en een liquiditeitsprognose over de komende 12 maanden. De ontvanger beslist in principe binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek⁴. De staatssecretaris is van mening dat de ontvanger in dit geval heeft gehandeld in overeenstemming met het beleid en binnen de daartoe gestelde termijn.

Volgens de staatssecretaris is het zo dat de lening uit bedrijfseconomische overweging is afgelost. De ontvanger is echter door aflossing van deze lening achtergesteld. Rekening houdend met de omvang van de begin 2019 ingeloste lening van € 155.000, in verhouding tot de preferente vordering van de ontvanger, namelijk € 116.901 op aangifte verschuldigde omzetbelasting over de tijdvakken februari en maart 2019, is dit voldoende aanleiding om het saneringsverzoek af te wijzen. Ten aanzien van de door de verzoeker gehekkelde 3% boete en 4% heffingsrente geeft de staatssecretaris aan dat als een onderneming de door haar verschuldigde loonheffing of omzetbelasting na de uiterste betaaldatum betaalt, dit als te late betaling wordt aangemerkt. Als er alsnog binnen de coulancetermijn wordt betaald, krijgt zij mogelijk geen boete. De coulancetermijn begint na de uiterste betaaldatum en eindigt 7 kalenderdagen na de uiterste betaaldatum. Van dit beleid wordt niet afgeweken, omdat de afdracht betrekking heeft op belasting en sociale lasten ingehouden op het loon van medewerkers, dan wel bij derden in rekening gebrachte omzetbelasting. Deze middelen zijn geen onderdeel van het ondernemersvermogen. De Invorderingswet 1990 bepaalt volgens de staatssecretaris dat onder een belastingaanslag ook verzuimboetes worden begrepen.⁵ De ontvanger kan voor dat onderdeel van de aanslag geen afzonderlijk invorderingsbeleid toepassen en ook niet voor de aan de aanslag verbonden invorderingsrente.⁶ Tegen een verzuimboete in een aanslag en voor de in rekening gebrachte invorderingsrente staan de

⁴ Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders onderdeel 43.8

⁵ Artikel 2, lid 2 onderdeel a en c Invorderingswet 1990

⁶ Artikel 7, lid 2 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, respectievelijk artikel 28.3 en 75.10 Leidraad Invordering 2008

normale mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Voor de gevraagde heroverweging om kwijtschelding van boete en rente is volgens de staatssecretaris geen aanleiding. De verzoeker geeft in de richting van de commissie aan dat hij hoopt dat de staatssecretaris door de Tweede Kamer kan worden opgeroepen het besluit van de Belastingdienst te heroverwegen.

Mocht er geen mogelijkheid zijn om dit te doen, dan vraagt de verzoeker de commissie om het 'bestraffende' aspect van de Belastingdienst, bestaande uit de boete en heffingsrente, mee te nemen in de overwegingen. Wellicht dat daar volgens de verzoeker nog enige ruimte is om tot een enigszins aanvaardbare oplossing te komen.

De verzoeker hoopt daarnaast dat de Tweede Kamer de systematiek van de rol van de Belastingdienst in een schuldsaneringstraject gaat onderzoeken, aangezien er naar verwachting van de verzoeker gezien de huidige crisis nog vele bedrijven zullen volgen die in een soortgelijke situatie terecht zullen komen. Verzoeker hoopt dat zij niet mee hoeven maken wat hij heeft moeten doorlopen.

Oordeel van de commissie

De commissie kan het standpunt van de indiener van het verzoekschrift volgen. Deze ondernemer heeft in mei 2019 een saneringsverzoek gedaan wegens grote financiële problemen in de onderneming en hoewel de staatssecretaris in de richting van de commissie aangeeft dat de Belastingdienst in dit soort situaties maatwerk biedt, komt het de commissie niet over alsof de verzoeker op een juiste wijze is behandeld. Naar aanleiding van het saneringsverzoek reageert de Belastingdienst, zonder hierover voorafgaand aan het besluit met de ondernemer in contact te treden, afwijzend met als reden dat er voorafgaand aan het saneringsverzoek een lening is afgelost waarvan niet is aangetoond dat het om een zogenaamde dwangcrediteur gaat. Dat had volgens de commissie zorgvuldiger kunnen worden gewogen door hierover het gesprek aan te gaan.

De commissie ziet in dat de aflossing van de lening begin 2019 noodzakelijk was om de bouwtermijnen die geparkeerd stonden te laten vrijkomen. Het feit dat de ondernemer met het geld dat daarmee vrij kwam de omzetbelasting over de maand december 2018 heeft betaald en ook lopende crediteuren heeft betaald toont aan dat de ondernemer op dat moment bezig was om zijn onderneming draaiende te houden. De commissie vraagt zich af of de term “dwangcrediteur” in deze situatie wel juist is, immers begin 2019 was er nog geen sprake van betalingsproblemen. De commissie begrijpt ook niet goed waarom het afbetalen van deze lening wordt genoemd als reden voor de afwijzing, terwijl er ook andere crediteuren voorafgaand aan het saneringsverzoek zijn betaald.

De commissie is in het algemeen van mening dat iemand die een saneringsverzoek doet voorafgaand aan de besluitvorming in de gelegenheid moet worden gesteld om een uitleg te geven. Er is niet standaard sprake van een contactmoment, pas nadat het besluit is genomen is er tijdens de beroepsprocedure de mogelijkheid om een hoorgesprek aan te vragen. Maar dan is er enkel sprake van het toetsen van de afwijzing aan het kwijtscheldingsbeleid en dat doet niet altijd recht aan de situatie (waarbij ook de vooruitzichten van de onderneming en de afwegingen die een ondernemer heeft gemaakt een rol spelen).

De commissie is van mening dat in dit soort trajecten zorgvuldigheid geboden is. De commissie is ook bekend met situaties waarbij ondernemers met schulden op het moment dat een faillissement niet meer te voorkomen is een selectief deel van de schuldeisers aflossen,

dus zij begrijpt dat de Belastingdienst hierop bedacht is, maar voor goedwillende ondernemers moet maatwerk wel mogelijk zijn.

Voorstel aan de Kamer

De commissie stelt de Kamer voor om de staatssecretaris van Financiën- Fiscaliteit en Belastingdienst te verzoeken om dit dossier te hernemen en opnieuw te beoordelen.

Daarbij dient de verzoeker in de gelegenheid te worden gesteld om de informatie waarover hij beschikt aan te leveren en desgewenst toe te lichten. De commissie stelt de Kamer voor om de staatssecretaris te verzoeken de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven uiterlijk 1 oktober 2021 te informeren over de uitkomst van deze nieuwe beoordeling.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Leijten

De griffier van de commissie,
De Vos