

FOCUSONDERZOEK

2024

Focus op coronabelastingschulden



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 3

2. De regeling | 5

2.1 Bijzonder uitstel van betaling van belastingen | 5

2.2 De betalingsregeling | 6

3. De ondernemer | 7

3.1 Van de 'bakker om de hoek' tot KLM | 7

3.2 Grote variatie schuld per ondernemer | 10

2.4 Ervaringen ondernemers | 13

4. De Belastingdienst | 15

4.1 Het invorderingsproces | 15

4.2 Inschatting omvang operatie lastig | 17

4.3 Ruim 1.000 fte capaciteitstekort | 17

4.4 Deurwaarders kunnen niet aan de slag | 20

4.5 Maatwerk nauwelijks mogelijk | 21

5. Gevolgen voor ondernemers en schatkist | 22

5.1 Knelpunten in de uitvoering | 22

5.2 Uitgestelde faillissementen | 23

5.3 Risico op afname naleving | 24

5.4 Deel uitstel wordt afstel | 24

5.5 Geen makkelijke oplossing voor personeelstekort | 25

6. Reactie | 26

Bijlagen | 27

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 27

Bijlage 2 Literatuur | 28

1. Samenvatting

Per januari 2024 hebben 210.000 ondernemers een coronabelastingschuld openstaan van tezamen € 14 miljard. Het grootste deel van de schuld staat uit bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) en zelfstandigen zonder personeel (zzp). 205.000 MKB'ers en zzp'ers hebben een schuld van tezamen € 9,2 miljard. De overige € 4,8 miljard staat uit bij grote ondernemingen. Ons onderzoek laat zien dat de Belastingdienst 1.000 fte tekort komt bij de Keten Inning en Betalingsverkeer, waarvan 400 fte nodig is om achter de coronabelasting-schulden aan te zitten.

Dit probleem speelt vooral bij de afdelingen die zich richten op de MKB'ers en zzp'ers. De minister van Financiën verwacht dat € 2,5 miljard van de corona-belastingschulden oninbaar zal blijken.

In maart 2020 brak in Nederland het coronavirus uit. Om het virus in te dammen stelde het kabinet contactbeperkende maatregelen in, zoals het sluiten van winkels en horeca. Om banen en inkomens te beschermen tegen de gevolgen van die maatregelen kondigde het kabinet kort daarna een steunpakket aan. Eén van die maatregelen betrof de mogelijkheid voor ondernemers tot uitstel van het betalen van belastingen. Om te voorkomen dat ondernemers in liquiditeitsproblemen zouden komen, werd het vanaf april 2020 mogelijk om belastinguitstel aan te vragen voor onder andere de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en loonbelasting. Uiteindelijk werd de inning van in totaal ruim € 40 miljard aan belastingen uitgesteld (op basis van definitieve aanslagen), verspreid over ruim 400.000 ondernemers. Vanaf 1 oktober 2022 kregen de 266.000 ondernemers die op dat moment nog een schuld open hadden staan (134.000 ondernemers hadden alles al afgelost) een betalingsregeling om hun schuld in termijnen af te lossen.

1 op de 3 ondernemers loopt achter met aflossen

Het bijzonder uitstel van betalen van belastingen was een generieke regeling. Elke ondernemer kon er gebruik van maken. De groep ondernemers die dit deed is dan ook heel gevarieerd, van de 'bakker om de hoek' tot KLM. Alle branches hebben er gebruik van gemaakt, ook branches die achteraf minder last bleken te hebben van de coronamaatregelen. De omzet van deze bedrijven varieert enorm, net als hun financiële levensvatbaarheid. Uit ons onderzoek blijkt dat veel ondernemers die gebruik maakten van belastinguitstel al bij aanvang van de

coronapandemie een slechte financiële positie hadden. 37% van de ondernemers liep toen al het risico om noodgedwongen te moeten stoppen of failliet te gaan. Ook de omvang van de schuld loopt flink uiteen, van € 8 tot € 1,3 miljard. Ruim 1 op de 3 bedrijven met een betalingsregeling (90.000 van de 266.000) houdt zich niet aan de voorwaarden van de betalingsregeling en loopt achter met betalingen. Bij hen is de betalingsregeling ingetrokken of kan nog worden ingetrokken.

Personeelstekort bij de Belastingdienst

Uit ons onderzoek blijkt dat de Keten Inning en Betalingsverkeer (KIB) van de Belastingdienst kampt met een capaciteitstekort van 1.000 fte, eenderde van de benodigde 3.000 fte. Onderdeel daarvan is een tekort van 400 fte voor de werkzaamheden voor coronabelastingsschulden. Door het capaciteitstekort van 1.000 fte moet de Belastingdienst prioriteren. De Belastingdienst geeft aan dat prioriteren altijd al nodig was, maar dat er vanaf 2022 meer noodzaak kwam door toenemende tekorten. Prioriteit ligt bij werkzaamheden die vallen onder 'continuïteit' en 'bezwaar en beroep'. Toezicht krijgt de laagste prioriteit. Daaronder vallen handelingen om een schuld te innen bij ondernemers na het versturen van een dwangbevel. Dit betekent dat na het sturen van een dwangbevel nauwelijks dwangmaatregelen worden uitgevoerd. Ook kunnen deurwaarders niet aan de slag omdat de werkzaamheden eerder in het proces niet uitgevoerd kunnen worden. Ook beperkt het personeelstekort de mogelijkheid om maatwerk te bieden aan MKB'ers en zzp'ers. Bij grote ondernemingen is wel voldoende capaciteit voor maatwerk.

Gevolgen voor ondernemers en de schatkist

Het capaciteitstekort leidt tot knelpunten in de uitvoering. Deze kunnen er toe leiden dat ondernemers zich minder gaan houden aan belastingwet- en regelgeving. Als ondernemers belastingsschulden niet aflossen en de Belastingdienst daar niet op handhaaft, kan het totaalbedrag aan openstaande belastingsschulden verder oplopen. Hierdoor neemt ook het risico toe dat ondernemers dieper in de schulden komen. De uitstelregeling en de coulante betalingsregeling kunnen financieel gezonde ondernemers helpen om overeind te blijven. Maar coulante regelingen kunnen ook leiden – zeker in combinatie met de capaciteitstekorten bij de Belastingdienst – tot het langer kunstmatig overeind houden van niet levensvatbare bedrijven.

Tijdens de coronapandemie was het aantal faillissementen historisch laag. Vanaf het derde kwartaal 2022 – vanaf de opstart van de betalingsregeling – stijgt het aantal faillissementen weer.

Al bij aanvang van de uitstelregeling was duidelijk dat een deel van de opgebouwde belastingsschuld oninbaar zou zijn. In de laatste raming – gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2023 – gaat de minister van Financiën uit van een oninbaar bedrag van € 2,5 miljard.

2. De regeling

2.1 Bijzonder uitstel van betaling van belastingen

In maart 2020 brak in Nederland het coronavirus uit. Om het virus in te dammen stelde het kabinet crisismaatregelen in. Het houden van anderhalve meter afstand werd verplicht en iedereen werd opgeroepen om zoveel mogelijk thuis te werken en thuis te blijven bij klachten. Horeca, musea, scholen en kinderopvang moesten de deuren sluiten. Grote evenementen zoals sportwedstrijden en festivals werden verboden. Vrijwel tegelijkertijd kondigde het kabinet een steunpakket aan om banen en inkomens te beschermen (EZK, Financiën en SZW, 2020).

De belangrijkste steunmaatregelen waren – op basis van de Miljoenennota 2023 (Financiën, 2022d):

- Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW): € 19,5 miljard.
- Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO): € 3,7 miljard.
- Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL): € 11 miljard.
- Bijzonder uitstel van het betalen van belastingen: € 40 miljard.

Dit onderzoek gaat over het bijzonder uitstel van het betalen van belastingen (de 'coronabelastingsschulden'). Om te voorkomen dat ondernemers in liquiditeitsproblemen zouden komen, werd het vanaf april 2020 mogelijk om belastinguitstel aan te vragen voor onder andere de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en loonbelasting. Ook belastingsschulden van vóór de coronapandemie werden in het uitstel betrokken. Het doel van de regeling was om bedrijven overeind te houden. Dat hierdoor ook financieel ongezonde bedrijven in stand werden gehouden en dat een deel van het bedrag oninbaar zou worden, is afgewogen en geaccepteerd. Ook werd het risico geaccepteerd dat er

ondernemers gebruik zouden maken van de regeling die geen of nauwelijks gevolgen ondervonden van de coronapandemie.

De nadruk lag op ondernemers zo snel en eenvoudig mogelijk te ondersteunen. Hierdoor heeft in de praktijk bijna iedere ondernemer die uitstel heeft aangevraagd dit ook gekregen. Medewerkers van de Belastingdienst geven in gesprek met ons aan dat bij de regeling geen onderscheid werd gemaakt tussen branches, terwijl op het oog niet alle branches ondersteuning nodig hadden. Ook is de regeling op verschillende momenten aangepast, uitgebreid en verlengd. Er zijn zelfs ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de regeling als een soort 'goedkope lening' door de lage invorderingsrente van de Belastingdienst. Bovendien bestond het sentiment bij ondernemers dat de schuld mogelijk zou worden kwijtgescholden. Hierdoor is het aantal ondernemers in de regeling groter geworden.

De Belastingdienst verleende het uitstel zonder voorwaarden voor een termijn van 3 maanden. Als een ondernemer schriftelijk kon onderbouwen dat hij of zij door de coronapandemie in de problemen was gekomen, de betalingsproblemen tijdelijk waren en de onderneming levensvatbaar was dan verleende de Belastingdienst uitstel langer dan 3 maanden. Er zijn ongeveer 100.000 verzoeken ingediend. Ze werden bijna allemaal gehonoreerd. De toets op levensvatbaarheid bleek arbitrair en arbeidsintensief en werd dus licht uitgevoerd. Voor een verlengingsverzoek van een belastingsschuld hoger dan € 20.000 moest de schriftelijke onderbouwing door een externe deskundige, zoals een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie, worden afgegeven (een derdenverklaring). Later werden er nog enkele nadere voorwaarden gesteld aan

het aanvragen van uitstel voor langer dan 3 maanden. Zo moesten ondernemers verklaren dat er geen bonussen of dividend zouden worden uitgekeerd. Ook mochten er geen aandelen van de eigen onderneming worden ingekocht. Het uitstel gold in eerste instantie voor 3 maanden (april t/m juni 2020), maar werd door de aanhoudende crisis telkens verlengd. Uiteindelijk konden ondernemers tot 1 april 2022 uitstel aanvragen. In totaal werd er verspreid over 400.000 ondernemers voor ruim € 40 miljard aan belastingschuld uitgesteld op basis van definitieve aanslagen. Op basis van de voorlopige aanslagen was het € 47 miljard.

De harmonisatie van de betalingsregeling

In juni 2021 zag de Belastingdienst dat een groep van circa 62.000 ondernemers geen verlengingsverzoek had ingediend. Tezamen hadden zij een totale belasting-schuld van € 3,5 miljard. Zonder een verlengingsverzoek zouden (een deel van) deze belastingschulden na het aflopen van het uitstel direct afgelost moeten worden. Daarom besloten de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en de minister van Financiën tot een zogenoemde harmonisatie van deze corona-belastingschulden. Zo kwamen de belastingschulden van ondernemers die geen verlengingsverzoek hadden ingediend automatisch in aanmerking voor de aanstaande generieke betalingsregeling. De ondernemers hoefden daarvoor geen verzoek in te dienen.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 30 augustus 2021 schreef de staats-secretaris Fiscaliteit en Belastingdienst dat hij tot deze harmonisatie besloot om ondernemers tegemoet te komen (Financiën, 2021). Uit een interne nota blijkt echter dat de uitvoerbaarheid het belangrijkste argument was van de staats-secretaris: *‘Alles afwegende ben ik voor harmonisatie. Belangrijkste argument is de uitvoerbaarheid’*.

2.2 De betalingsregeling

Vanaf 1 oktober 2022 kwamen ondernemers met een coronabelastingschuld in aanmerking voor een betalingsregeling om de schuld inclusief invorderingsrente

in 60 maandelijkse termijnbedragen af te lossen. Deze regeling ging over alle schulden die openstonden op dat moment, ook de schulden die al voor de uitbraak van corona waren opgebouwd. De ondernemers mochten alleen gebruik maken van de betalingsregeling als zij vanaf 1 oktober 2022 aan de nieuwe reguliere aangifte- en betalingsverplichtingen voldeden.

Versoeplingen ondanks waarschuwing staatssecretaris

In het voorjaar van 2022 voerde de Belastingdienst een consultatie uit onder ondernemers en brancheorganisaties. Hieruit bleek dat ondernemers zich zorgen maakten over de aanstaande betalingsregeling. In de zomer van 2022 kwam de Tweede Kamer daarom met voorstellen om ondernemers tegemoet te komen:

1. Er moest een mogelijkheid komen om in 7 jaar in plaats van 5 jaar af te lossen.
2. Ondernemers moesten een pauzeknop krijgen: tijdelijk de aflossing kunnen opschorten.
3. Ondernemers moesten ervoor kunnen kiezen om per kwartaal in plaats van per maand af te lossen.

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft de verlenging naar 7 jaar afgeraden aan de Tweede Kamer. Onderdeel van het verlengen van de betalings-termijnen was een vereiste toets op levensvatbaarheid van ondernemingen. De staatssecretaris schrijft in zijn Kamerbrief van juli 2022 (Financiën, 2022b): *“Het is uitvoeringstechnisch niet mogelijk om levensvatbaarheid van ondernemingen op een adequate manier te toetsen. De Belastingdienst komt capaciteit tekort om in grote getalen een kwalitatief hoogwaardig levensvatbaarheidsoordeel te geven. Dit zou neerkomen op maatwerk.”* Ondanks deze waarschuwing heeft een meerderheid van de Tweede Kamer de motie van Aartsen aangenomen waarin de regering werd verzocht alle 3 deze voorstellen uit te voeren. De staatssecretaris heeft daarop besloten aan de verzoeken in de aangenomen moties te voldoen. In een lichte variant (met een lichte levensvatbaarheidstoets) zijn de voorstellen daarop uitgevoerd.

3. De ondernemer

Het bijzonder uitstel van betalen van belastingen was een generieke regeling. Elke ondernemer kon er gebruik van maken. De groep ondernemers die dit deed is dan ook heel gevarieerd, van de 'bakker om de hoek' tot KLM. Alle branches hebben er gebruik van gemaakt, ook branches die achteraf minder last bleken te hebben van de coronamaatregelen. De omzet van deze bedrijven varieert enorm, net als hun financiële levensvatbaarheid. Uit ons onderzoek blijkt dat veel ondernemers die gebruik maakten van het belastinguitstel al bij aanvang van de coronapandemie een slechte financiële positie hadden. 37% van de ondernemers liep toen al het risico om noodgedwongen te moeten stoppen of failliet te gaan. Ook de omvang van de schuld loopt flink uiteen, van € 8 tot € 1,3 miljard. Ruim 1 op de 3 bedrijven met een betalingsregeling (90.000 van de 266.000) houdt zich niet aan de voorwaarden van de betalingsregeling en loopt achter met betalingen. Bij hen is de betalingsregeling ingetrokken of kan nog worden ingetrokken.

3.1 Van de 'bakker om de hoek' tot KLM

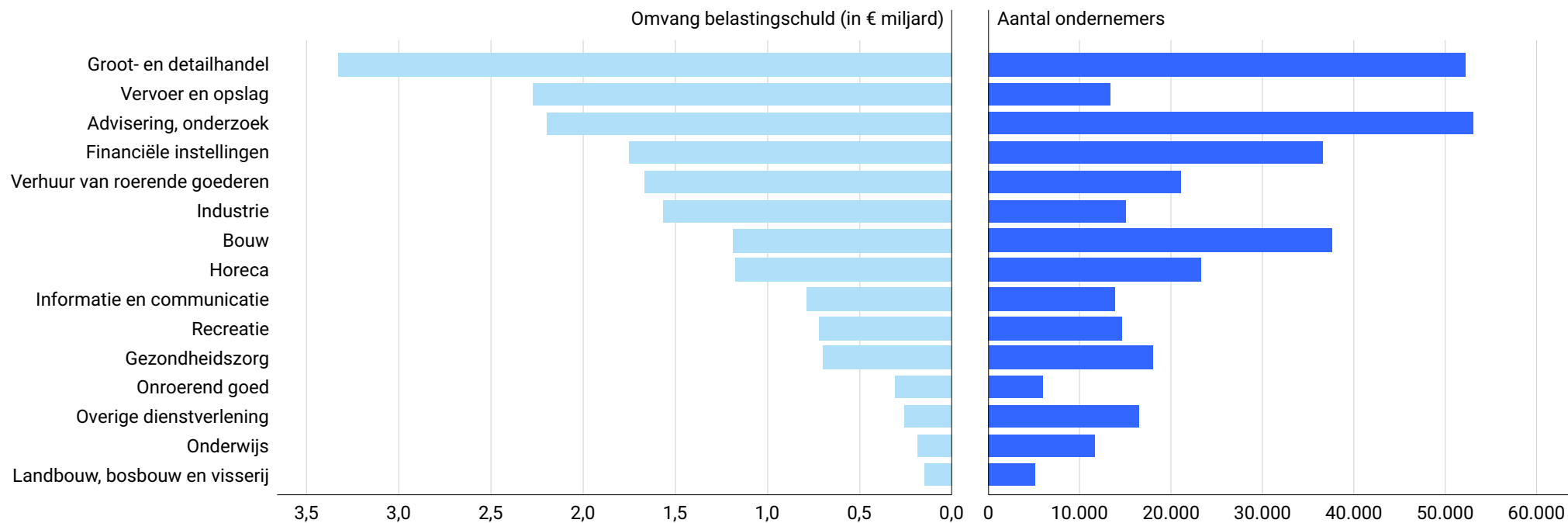
In totaal hebben ruim 400.000 ondernemers gebruikt gemaakt van belastinguitstel. Met figuur 1 laten we zien in welke mate de verschillende branches gebruik maakten van de regeling, zowel qua aantal ondernemers als qua omvang van de schuld.

Het grootste deel van de openstaande belastingschuld staat uit bij de branche 'groot- en detailhandel'. In aantallen ondernemers zijn de branches 'advies en onderzoek' en de 'groot- en detailhandel' de grootste gebruikers van de regeling. De gemiddelde openstaande schuld per ondernemer is het grootst bij de branche 'vervoer en opslag' met € 261.000 per ondernemer. De gemiddelde openstaande schuld per ondernemer in de branche 'groot en detailhandel' is circa € 86.000.

De horeca bevindt zich in vergelijking met de andere branches in de middengroep, zowel in aantallen als in omvang van de schuld. Als we kijken naar de percentages van de bedrijven die gebruik maakten van de regeling ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in die branche, dan 'scoort' de horeca wel het hoogst: 45% van alle horecaondernemingen met 2 of meer werkzame personen benutte de regeling (CBS, 2022).

Figuur 1 Deelnemers per branche, aantallen en omvang schuld

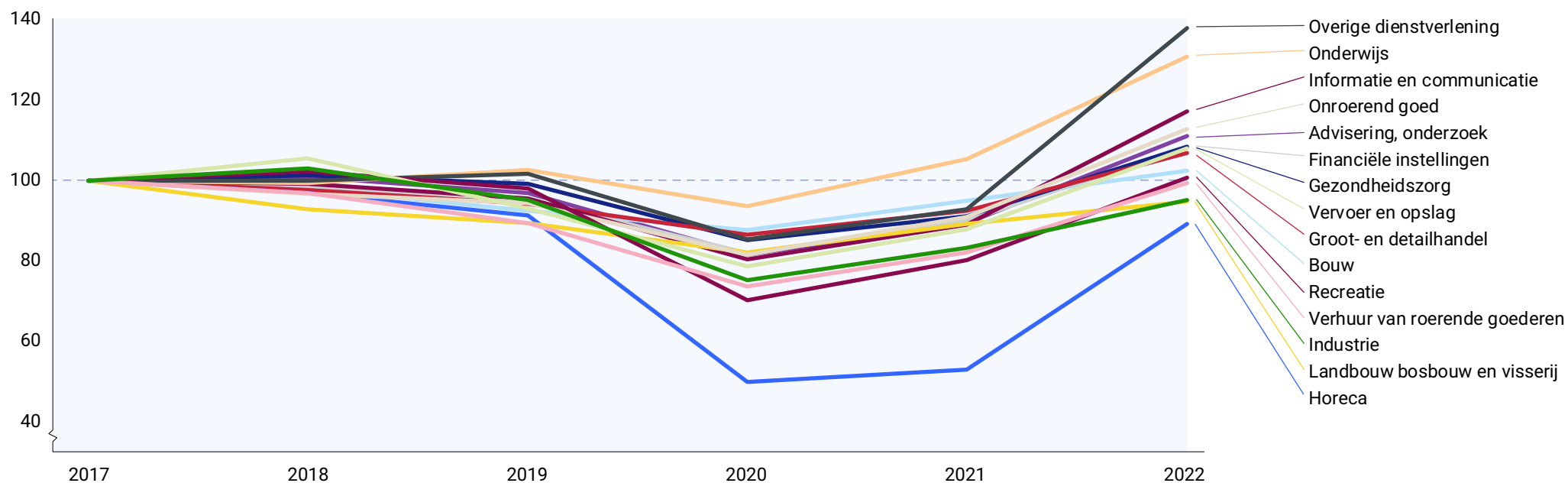
Grootste deel belastingschuld zit bij de groot- en detailhandel



Figuur 2 Omzetverandering per branche van deelnemende bedrijven, 2017 - 2022

Coronapandemie ging gepaard met een omzetval, vooral in de horeca

Omzet indexcijfer, 2017 = 100

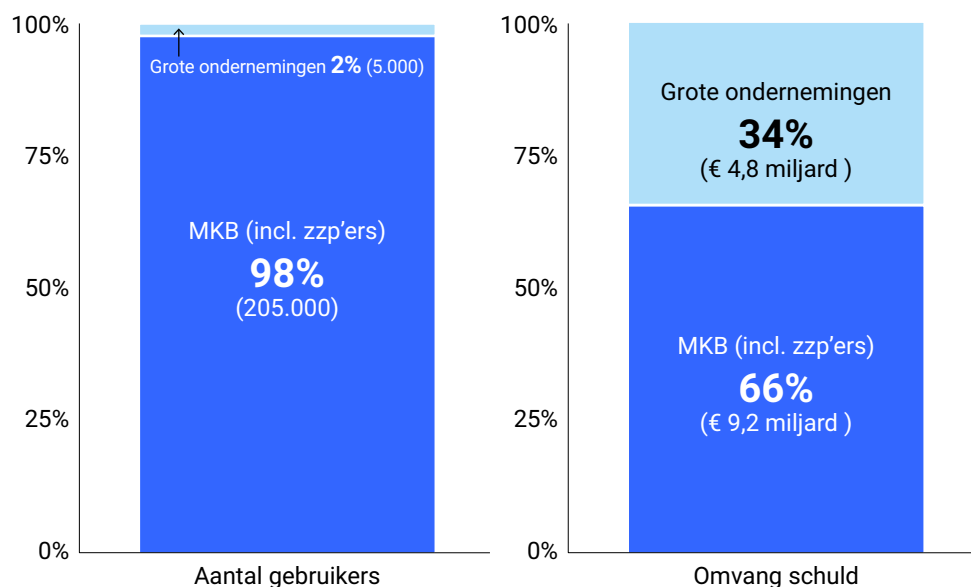


Figuur 2 laat zien dat de ondernemers die gebruik maakten van de uitstelregeling te kampen hadden met omzetverliezen tijdens de coronajaren. De horeca leed de grootste omzetverliezen. De meeste branches zaten met hun omzet in 2022 weer op een gelijk niveau als voor corona, of zelfs hoger.

In figuur 3 is de verdeling van de belastingschuld over kleinere en grotere bedrijven weergegeven. In aantallen gebruikers neemt het midden- en kleinbedrijf (MKB) 98% voor haar rekening en grote ondernemingen (GO) 2%. In financieel belang vormt dit 66% bij MKB tegenover 34% bij GO%. Dus bijna 205.000 MKB-bedrijven hebben een schuld van € 9,2 miljard versus 5.000 grote ondernemingen met een schuld van € 4,8 miljard.

Figuur 3 Verdeling van huidige schuld (€ 14 miljard) over MKB en GO

MKB grootste gebruiker regeling



3.2 Grote variatie schuld per ondernemer

Grote schulden

Er zijn ruim 6.000 grote bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de regeling. We lichten er 3 uit. Uit een rapportage van de Staatsagent KLM blijkt dat KLM (deels eigendom van de Nederlandse staat) startte met een schuld van € 1,5 miljard en deze inmiddels heeft verlaagd naar € 1,3 miljard (Staatsagent KLM, 2023). Uit het Jaarverslag 2022 van Holland Casino (volledig eigendom van de Nederlandse staat) blijkt dat Holland Casino eind 2021 een coronabelastingschuld van € 282 miljoen had. In 2022 is die schuld verlaagd naar € 249 miljoen, door betaling van de vereiste termijnen en een extra aflossing, zo geeft het bedrijf aan in haar Jaarverslag (Holland Casino, 2023). Een andere grote schuldenaar is een groot bedrijf dat startte met een betalingsregeling van € 135 miljoen (met rente € 146 miljoen). Uit ons onderzoek blijkt dat dit bedrijf meer dan 14 termijnen achterloopt met betalen. Daarnaast heeft dit grote bedrijf andere openstaande belastingschulden van € 286 miljoen. De kans op het nog kunnen innen van deze bedragen is bijzonder klein, zo geeft de Belastingdienst aan.

Kleine schulden

De kleinste schuld bedraagt € 8 met een betalingsregeling van € 1 per maand. Zo'n 5.500 ondernemers hebben een schuld van € 200 of lager. De Belastingdienst scheldt belastingschulden van ondernemers in principe niet kwijt, ook geen kleine bedragen, behalve bij een bedrijfssanering. Bij vorderingen van inkomstenbelasting onder particulieren gebeurt dit wel. Hier worden bedragen tot € 49 kwijtgelaten. De helft van de 5.500 ondernemers die een schuld van € 200 of lager had, heeft deze inmiddels volledig afgelost. Daarentegen heeft 30% van hen (1.700) nog niets afgelost.

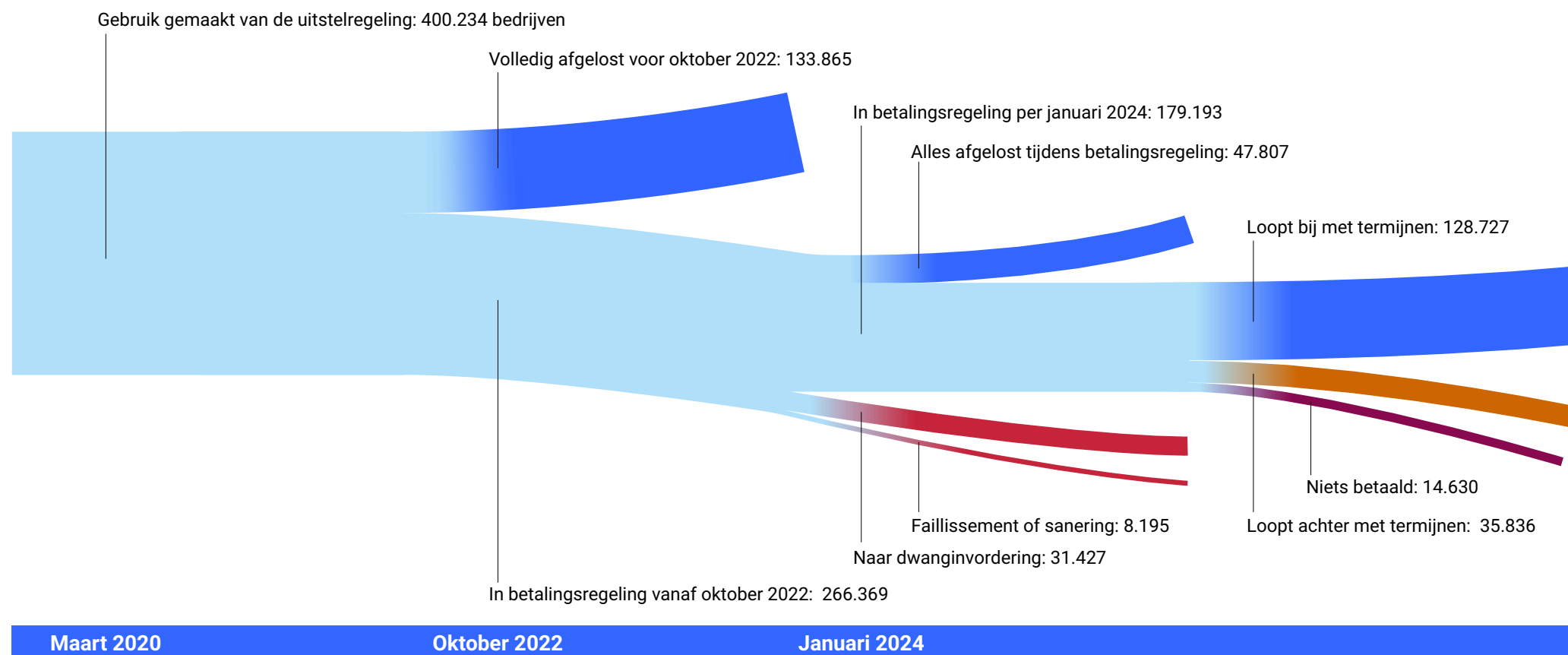
Ook belastingschulden van vóór de coronapandemie vielen onder de uitstelregeling. Van de openstaande coronabelastingschuld is ongeveer 12% van 2019 en ouder. De oudste belastingschulden in de coronabetalingsregelingen stammen uit 2011.

Figuur 4 laat zien hoe de in totaal 400.234 ondernemers die gebruik maakten van belastinguitstel ervoor staan met het aflossen. 133.865 ondernemers hebben de schuld afgelost voordat de betalingsregeling begon. De overige ondernemers (266.369) maakten per 1 oktober 2022 gebruik van de betalingsregeling. 47.807 ondernemers hebben tijdens de betalingsregeling alles afgelost.

128.727 ondernemers lopen bij met de aflossingstermijnen. 31.427 ondernemers zijn uit de betalingsregeling gezet, omdat ze zich niet aan de voorwaarden hielden. Bij 8.195 bedrijven heeft een schuldsanering of een faillissement plaatsgevonden. Dan zijn er nog 35.836 ondernemers met een betaalachterstand (variërend van 1 tot 14 termijnen). En er zijn 14.630 ondernemers die nog niets hebben afgelost.

Figuur 4 Aflosgedrag van ondernemers, stand per januari 2024

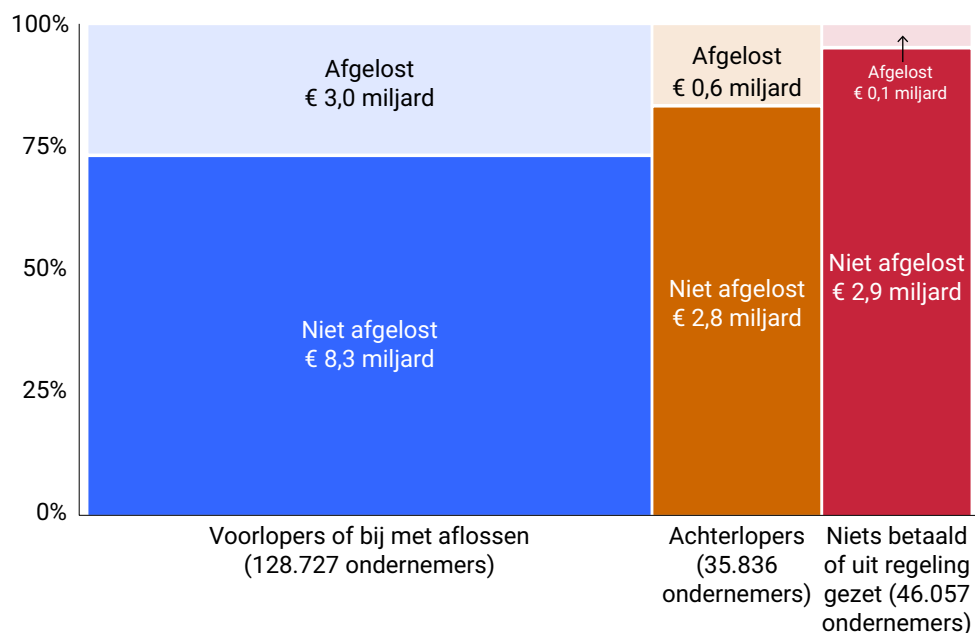
Hoe staan bedrijven ervoor met het aflossen van hun coronabelastingsschuld?



In figuur 5 staan de ondernemers die hun belastingschulden nog niet (volledig) afgelost hebben. In blauw de groep ondernemers die bijlopen of zelfs voorlopen. Zij hebben € 8,3 miljard aan schuld openstaan. Doordat zij bijlopen met de betalingsregeling verwacht het Ministerie van Financien dat dit bedrag grotendeels binnen zal komen. In oranje de groep waar meer zorgen over zijn, deze groep loopt achter op de aflossingstermijnen. Zij hebben € 2,8 miljard aan schuld openstaan. In rood de meest zorgwekkende groep. Dit zijn ondernemers die nog niets betaald hebben en/of waarbij de Belastingdienst de betalingsregeling beëindigd heeft (en schulden heeft doorgezet naar de dwanginvordering). Deze groep heeft een openstaande schuld van € 2,9 miljard. In totaal staat per 1 januari 2024 € 14 miljard aan coronabelastingsschulden open.

Figuur 5 Stand schulden per 1 januari 2024

Ondernemers moeten nog € 14 miljard coronabelastingsschuld aflossen



2.3 Financiële positie ondernemers

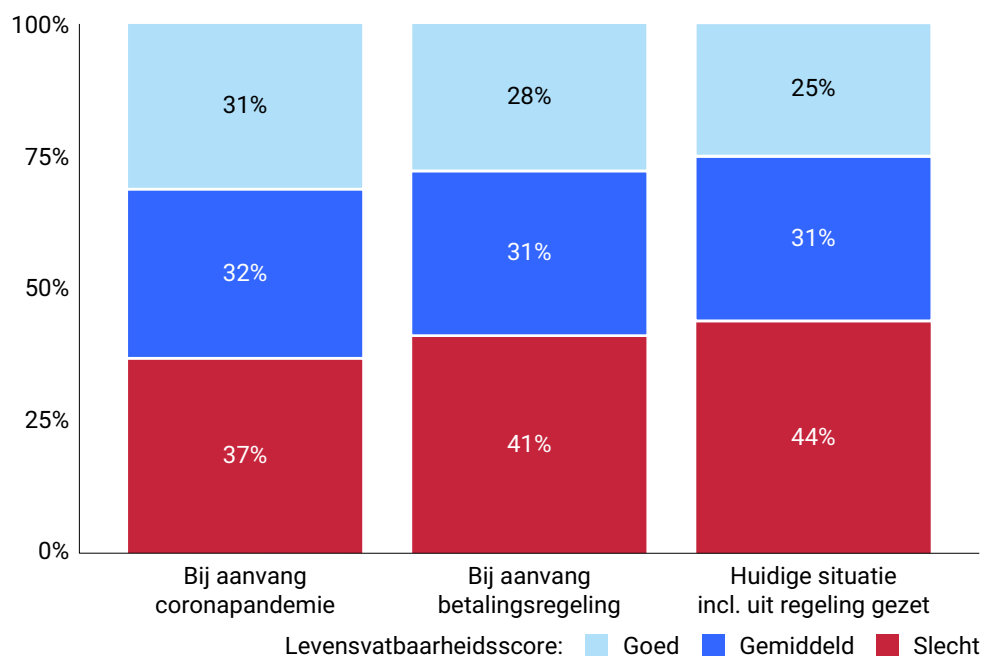
Uit ons onderzoek blijkt dat de financiële positie van de totale groep ondernemers met een openstaande schuld slechter wordt naarmate de regeling vordert in de tijd. In figuur 6 laten we dit zien. Om een uitspraak te doen over het niveau van levensvatbaarheid kijken we naar een indicator die laat zien hoe financieel gezond een bedrijf was bij aanvang van de coronapandemie. Een recenter beeld is niet goed te geven. De financiële gegevens van bedrijven tijdens de coronapandemie waren te afwijkend van de normale stand van zaken. En van de jaren na de coronapandemie (2022 en 2023) zijn er nog niet voldoende gegevens beschikbaar.

Als we de totale groep van ondernemers bekijken die gebruik maakte van de regeling dan zien we dat 37% van hen er financieel niet goed voor stond bij aanvang van de coronapandemie. Bij aanvang van de betalingsregeling (oktober 2022) hadden 134.000 ondernemers hun schuld al afgelost. Onder deze 'snelle aflossers' zaten – zoals te verwachten – relatief veel bedrijven die financieel gezond waren. De resterende groep die de betalingsregeling in ging (266.000) had een slechtere financiële positie: 41% van deze groep stond er financieel niet goed voor. Als we ten slotte kijken naar de huidige groep ondernemers met een openstaande schuld, dan zien we dat 44% hiervan een slechte levensvatbaarheidsscore had bij aanvang van de coronapandemie.

Deze ontwikkeling is overigens niet onverwacht. Bedrijven die er financieel beter voor staan lossen makkelijker hun schuld af. Maar deze ontwikkeling betekent wel dat een toenemend aandeel van de groep ondernemers die nog niet (volledig) afgelost heeft, meer aandacht van de Belastingdienst nodig heeft. De kans dat belastingschulden van de achterlopers en niet-betalers alsnog geïnd worden, wordt kleiner.

Figuur 6 Levensvatbaarheid ondernemers per fase regeling

Het aandeel ondernemers met een slechte levensvatbaarheidsscore neemt toe



Zorgen over levensvatbaarheid onder ondernemers

Onderzoek van het CBS laat zien dat vooral horeca-ondernemers zich zorgen maken over de toekomst. Iets meer dan 12% van de horeca-ondernemers vindt hun schuldenlast problematisch. In de horeca is ook meer onzekerheid over het voortbestaan van het bedrijf. In de horeca verwacht 60% van de ondernemers nog minstens een jaar te bestaan. Dat is lager dan het gemiddelde van 73% in alle bedrijfstakken. Het aantal faillissementen in de horeca is in 2023 verdubbeld ten opzichte van 2022. (CBS, 2023)

2.4 Ervaringen ondernemers

In dit onderzoek hebben we, onder andere via brancheorganisaties, om reacties van ondernemers gevraagd. We ontvingen een reactie van 30 ondernemers. De inzichten daaruit hebben we – gecombineerd met de internetconsultatie (Financiën, 2022b) die de Belastingdienst in 2022 uitvoerde en waarop 65 brancheorganisaties en individuele ondernemers hebben gereageerd – gebruikt in ons onderzoek. Omdat het om een relatief klein groep gaat, kunnen we aan deze ervaringen geen algemene conclusies verbinden.

We zien dat ondernemers heel verschillend denken over de regeling. Sommigen hebben waardering voor de uitstelregeling en sommige ondernemers vinden het onrechtvaardig dat zij überhaupt belasting moesten betalen in de coronaperiode. Hierbij is ook het verschil tussen omzetbelasting en loonbelasting relevant. De te betalen omzetbelasting daalde door lagere omzet, maar lonen moesten bedrijven vaak volledig doorbetalen waardoor de te betalen loonbelasting gelijk bleef.

Dat ondernemers zo verschillend denken over de regeling hangt waarschijnlijk samen met onze constatering dat de populatie ondernemers met een coronabelastingsschuld zeer gevarieerd is. Redenen die worden gegeven voor het niet (kunnen) aflossen van de coronabelastingsschuld zijn onder andere de stapeling van problemen, zoals hoge inflatie, sterk toegenomen energieprijzen sinds 2022 en gestegen loonkosten in combinatie met het maandbedrag voor de betalingsregeling. Sommige ondernemers geven aan dat zij niet makkelijk in contact kunnen komen met de Belastingdienst of dat er geen maatwerkoplossing gevonden kan worden.

Onderstaand kader geeft een voorbeeld van een punt waar meerdere ondernemers moeite mee hebben.

Voorbeeld: communicatie over rente

Tijdens de regeling is de invorderingsrente tijdelijk verlaagd van 4% naar 0,01%. Vanaf 2022 is de rente stapsgewijs teruggebracht naar het oude niveau. De rente is toegevoegd aan de maandtermijnen in de betalingsregeling. Over het stapsgewijs verhogen van de invorderingsrente naar het oude niveau heeft de Belastingdienst gecommuniceerd via Kamerbrieven en via de websites van de Belastingdienst, de Rijksoverheid en de Kamer van Koophandel. Ondernemers zijn niet per brief geïnformeerd over het verhogen van de invorderingsrente. In de brieven waarin staat dat de ondernemers invorderingsrente moeten betalen over de schuld, verwijst de Belastingdienst door naar de website voor de actuele tarieven.

Uit de internetconsultatie van de Belastingdienst en de door ons opgehaalde reacties van ondernemers blijkt dat voor sommige ondernemers het stijgen van de invorderingsrente een verrassing was. Zij wisten niet dat de invorderingsrente weer stapsgewijs omhoog zou gaan of welk percentage zij aan rente zouden moeten (gaan) betalen. Zo zegt een ondernemer in de horeca: *“Nu de inning van zowel de belastingschuld als de TOZO bezig is, komen wij als bedrijf en gezin in lastige situaties. Mede doordat de Belastingdienst ineens wel rente berekent over de openstaande schuld.”*

4. De Belastingdienst

Uit ons onderzoek blijkt dat de Keten Inning en Betalingsverkeer (KIB) van de Belastingdienst kampt met een capaciteitstekort van 1.000 fte, eenderde van de benodigde 3.000 fte (blijkt uit interne documenten van de Belastingdienst). Onderdeel daarvan is een tekort van 400 fte voor de werkzaamheden voor coronabelastingsschulden. Door het capaciteitstekort van 1.000 fte moet de Belastingdienst prioriteren. De Belastingdienst geeft aan dat prioriteren altijd al nodig was, maar dat er vanaf 2022 meer noodzaak kwam door toenemende tekorten. Prioriteit ligt bij werkzaamheden die vallen onder 'continuïteit' en 'bezwaar en beroep'. Toezicht krijgt de laagste prioriteit. Daaronder vallen handelingen om een schuld te innen bij ondernemers na het versturen van een dwangbevel. Dit betekent dat na het sturen van een dwangbevel nauwelijks dwangmaatregelen worden uitgevoerd. Ook kunnen deurwaarders niet aan de slag omdat de werkzaamheden eerder in het proces niet uitgevoerd kunnen worden. Ook beperkt het personeelstekort de mogelijkheid om maatwerk te bieden aan MKB'ers. Bij grote ondernemingen is wel voldoende capaciteit voor maatwerk.

4.1 Het invorderingsproces

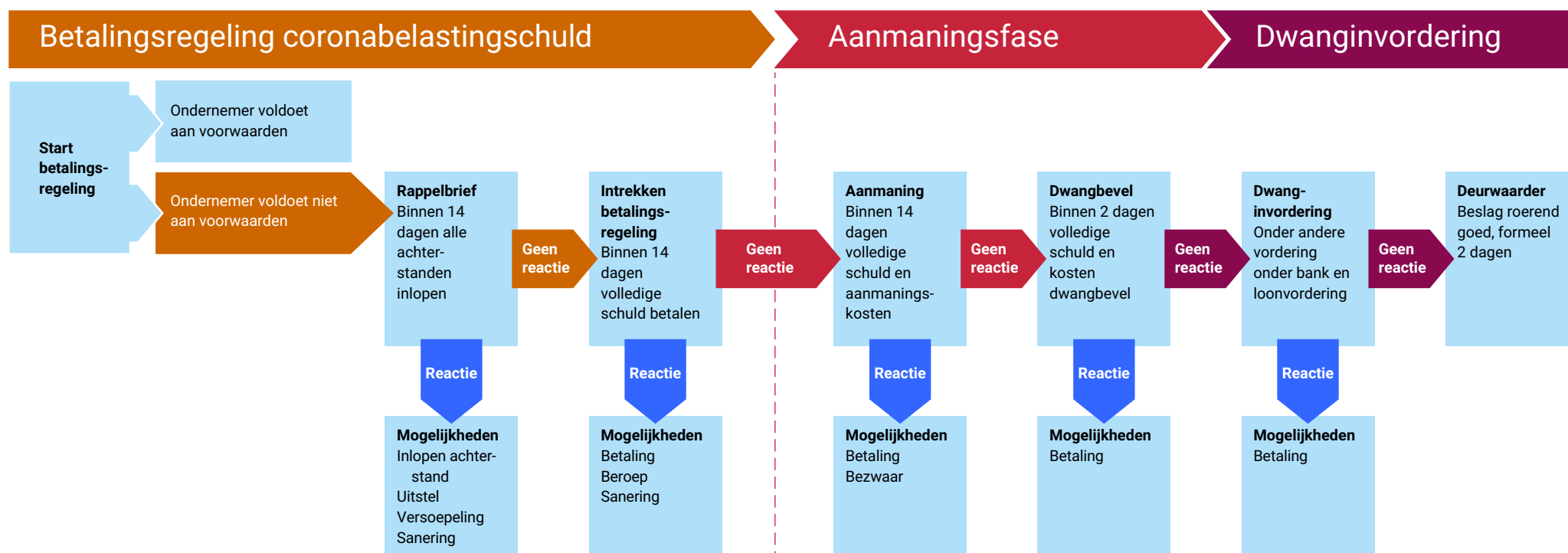
Ondernemers die zich niet houden aan de voorwaarden van de betalingsregeling ontvangen eerst een rappelbrief. Reageert de ondernemer niet op deze brief, dan trekt de Belastingdienst de betalingsregeling in. Bij het intrekken van de betalingsregeling moeten ondernemers binnen 14 dagen de hele schuld in één keer aflossen. Wel krijgen ondernemers de mogelijkheid om administratief beroep in te dienen. Ondernemers die het niet eens zijn met het intrekken van de betalingsregeling kunnen in administratief beroep gaan bij de directeur van de Belastingdienst. Een rechtsingang bij de belastingrechter staat nog niet open. In 2016 is de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 aangenomen en gepubliceerd. Hiermee zou de ondernemer in beroep kunnen gaan bij de belastingrechter. Een van de argumenten achter wetswijziging was dat de directeur onvoldoende onafhankelijk zou zijn (Financiën, 2016). De inwerkingtreding van deze wet is echter jarenlang uitgesteld. Op dit moment is de verwachting dat dit op 1 januari 2027 kan (10 jaar nadat de wet is aangenomen en gepubliceerd).

Ook wijst de Belastingdienst ondernemers bij het intrekken van de betalingsregeling op andere opties, zoals schuldhulpverlening buiten de Belastingdienst. Daarnaast zijn de mogelijkheden tot schuldsanering door de Belastingdienst verruimd door een versoepeling die tot 1 april 2024 geldt. De Belastingdienst neemt namelijk als schuldeiser tijdelijk genoegen met hetzelfde uitkeringspercentage dat aan concurrente schuldeisers toekomt (100% in plaats van 200%). Ook werkt de Belastingdienst sinds 2021 mee aan minnelijke schulden-trajecten voor natuurlijke personen die ook ondernemer zijn.

Ondernemers die na het intrekken van de betalingsregeling geen actie ondernemen krijgen een aanmaningsbrief. Ondernemers die na de aanmaning geen actie ondernemen, ontvangen een dwangbevel. Als hierna nog steeds geen actie wordt ondernomen moet de Belastingdienst overgaan tot dwanginvordering, zoals het inzetten van deurwaarders. In figuur 7 is dit proces weergegeven.

Figuur 7 Proces invordering coronabelastingschulden

Invorderingsproces



4.2 Inschatting omvang operatie lastig

Op voorhand was het volgens de Belastingdienst onmogelijk om het toekomstige betaalgedrag van deze groep ondernemers in te schatten. De Belastingdienst had geen ervaring met zo'n omvangrijke regeling die door ondernemers massaal gebruikt is. Voor de initiële capaciteitsberekening hanteerde de Belastingdienst een aantal aannames op basis van het betaalgedrag van ondernemers uit het verleden. Deze schatting is in de loop van de tijd bijgesteld op basis van verschillende interne onderzoeken. Vanaf 2023 stelt de Belastingdienst de berekening van de capaciteit jaarlijks bij op basis van het werkelijke betaalgedrag van ondernemers met coronabelastingschulden.

4.3 Ruim 1.000 fte capaciteitstekort

In totaal werkt een kleine 27.000 fte aan mensen bij de Belastingdienst. De Keten Inning en Betalingsverkeer (KIB) bestaat uit diverse onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de directies Centrale Administratieve Processen (CAP), Midden en Klein Bedrijf (MKB), Grote Ondernemingen (GO) en Klant Interactie en Service (KI&S). De KIB ondersteunt uitvoerende directies bij de inning en het betalingsverkeer. Om alle inningsopdrachten te kunnen uitvoeren was hiervoor in 2023 2.850 fte nodig, waarvan ongeveer 400 fte voor de afhandeling van coronabelastingschulden. De inzetbare capaciteit bedroeg 1.820 fte. In 2024 verwacht de Belastingdienst vergelijkbare tekorten, zo blijkt uit interne documenten van de Belastingdienst.

Het prioriteringskader

Vanwege het gebrek aan personeel hanteert de Belastingdienst sinds 2022 een prioriteringskader voor de inningsketen. Er moest altijd al geprioriteerd worden, zo geeft de Belastingdienst aan, maar de toenemende druk op de capaciteit was aanleiding om de prioritering vast te leggen in een prioriteringskader. Met dit prioriteringskader expliciteert de Belastingdienst keuzes in taken die ze moeten uitvoeren en taken die ze niet kunnen uitvoeren. Bij de prioritering moet onderscheid gemaakt worden tussen werkzaamheden die in alle gevallen door moeten gaan en werkzaamheden die niet onmiddellijk hoeven te worden uitgevoerd.

De Belastingdienst prioriteert de inningswerkzaamheden in de volgorde:

1. Continuïteit
2. Bezwaar en beroep
3. Actuele opdrachten (herstelwerkzaamheden en coronabetalingsregeling)
4. Regulier toezicht (waaronder dwanginvordering)

Alle werkzaamheden waarbij de Belastingdienst is gehouden aan wettelijke termijnen vallen onder de eerste 2 categorieën. Het gaat bijvoorbeeld om de behandeling van verzoeken van burgers en bedrijven en het juist verwerken van (terug)betalingen, alsmede essentieel /niet kiesbaar toezicht. De afhandeling van verzoekschriften van ondernemers met een coronabetalingsregeling valt ook onder prioriteit 1. Het bewaken van de naleving van de regeling valt onder prioriteit 3. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om contact met ondernemingen die achterlopen op termijnbetalingen.

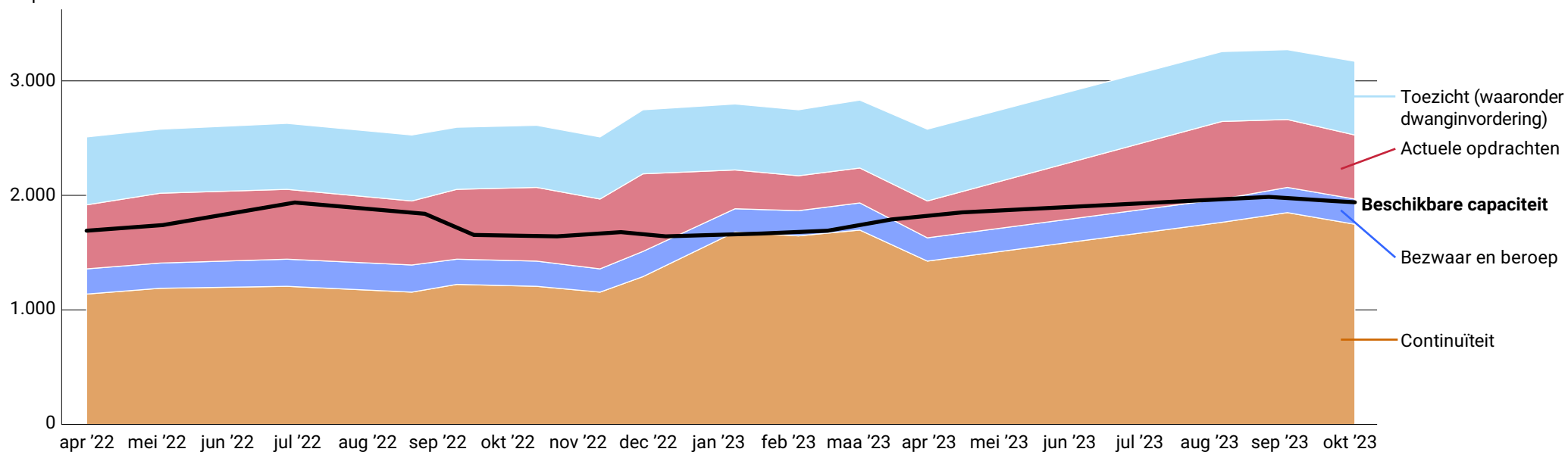
Wanneer de Belastingdienst de betalingsregeling voor de coronaschulden bij een ondernemer intrekt (wegens niet nakomen verplichtingen), belanden de coronaschulden in de laagste categorie: het regulier toezicht. Onder dit regulier toezicht vallen alle handelingen om een schuld te innen na het versturen van een dwangbevel zoals loonvordering, vordering onder de bank of een beslagopdracht uitgevoerd door de Belastingdienstdeurwaarder.

Figuur 8 laat zien dat de Belastingdienst de afgelopen anderhalf jaar geen capaciteit had voor toezichtswerkzaamheden binnen de inningsketen. Voor de coronabelastingsschulden betekent dit dat er na het sturen van een dwangbevel nauwelijks dwangmaatregelen uitgevoerd zijn.

Figuur 8 Ruimte voor werkzaamheden binnen capaciteit inningsketen

Geen capaciteit voor dwanginvordering

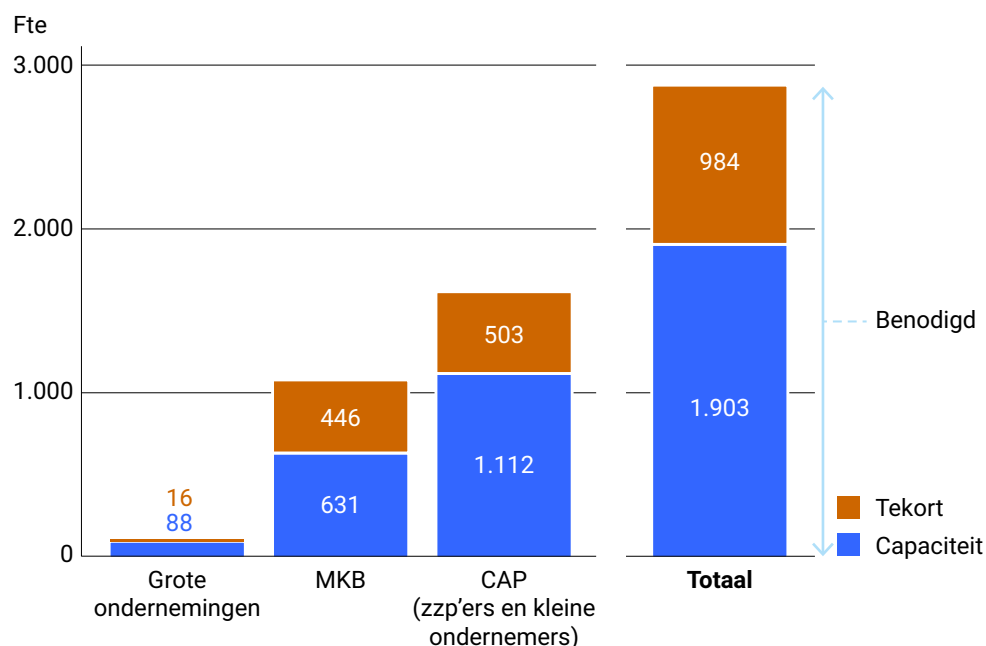
Capaciteit in fte



Figuur 9 laat zien dat de tekorten niet evenredig verdeeld zijn over de directies. De grootste capaciteitstekorten spelen bij de directies MKB en CAP van de Belastingdienst. De directie CAP behandelt kleine bedrijven en de zzp'ers. Maar ook bijvoorbeeld particulieren, de terug te vorderen toeslagen en het betalingsverkeer. Bij het segment grote ondernemingen is het tekort kleiner.

Figuur 9 Verdeling capaciteitstekorten in fte over segmenten (per 1 oktober 2023)

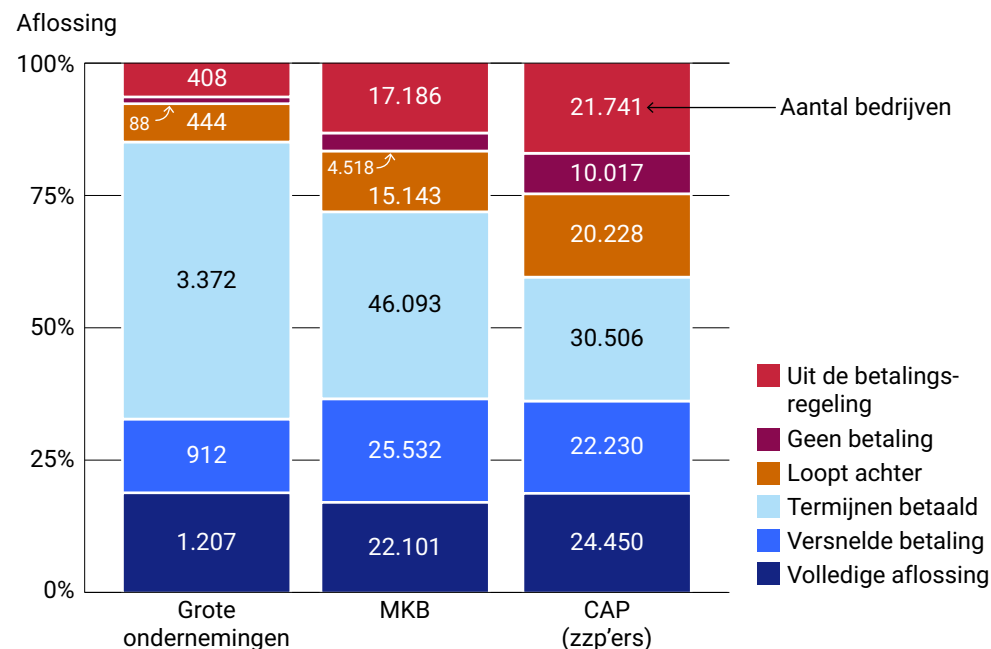
Tekorten per segment



Figuur 10 laat het aflosgedrag van ondernemers per segment zien. Bij grote ondernemingen zien we een beter aflosgedrag dan bij MKB. En middelgrote bedrijven doen het beter dan de kleine bedrijven.

Figuur 10 Aflosgedrag per segment

Grote ondernemingen lossen beter af dan MKB



Besluitvorming en informatievoorziening over prioritering

De Belastingdienst past het prioriteringskader sinds begin 2022 toe. In juli 2022 worden de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en de staatssecretaris Toeslagen en Douane per beslisnota hierover geïnformeerd en gevraagd om akkoord te gaan met het 'vanaf heden' toepassen van het prioriteringskader. Aan de beide staatssecretarissen wordt medegedeeld dat 'het niveau van toezicht binnen de keten I&B (Inning en Betalingsverkeer) al langere tijd onder druk staat' en dat in ieder geval 'tot eind 2022 geen capaciteit beschikbaar is voor regulier toezicht'.

Mondeling is de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst wel eerder ingelicht, zo geven medewerkers aan. De staatssecretaris Toeslagen en Douane stelt bij de bovengenoemde beslissing de vraag waarom zij niet eerder is ingelicht over deze capaciteitsproblemen.

De Tweede Kamer is over het capaciteitsgebrek en prioriteringskader een maand eerder (juni 2022) beperkt geïnformeerd door de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. In 1 van 7 bijlages van een brief (Financiën, 2022a) over de herziening van het belastingstelsel staat beschreven dat er een capaciteitstekort is en dat er daarom een prioriteitskader is opgesteld: *“Tot eind 2022 zal de vraag naar capaciteit binnen de invordering groter zijn dan de inzetbare capaciteit als gevolg van samenloop van een aantal grote en/of actuele opdrachten.”* Over de gevolgen schrijft de staatssecretaris: *“Het reguliere toezicht in de inning is een sluitstuk voor de inzet van capaciteit. Dit betekent dat de samenloop van de inningsopdrachten deze en komende periode een negatieve impact heeft op het niveau van toezicht. Risico's hierbij zijn o.a. een afname van het compliant gedrag van burgers en bedrijven en een vermindering van de belastingopbrengsten dit jaar. Daarnaast wordt er dan maar beperkt opvolging gegeven aan de breed gecommuniceerde opstart van de dwanginvordering waar ook door middel van telefoonacties, brieven en dienstverlenende bezoeken veel aandacht aan is gegeven; dat heeft impact op de geloofwaardigheid van de Belastingdienst.”*

In de informatie naar de Tweede Kamer staat niet expliciet beschreven wat de ‘negatieve impact op het niveau van toezicht’ precies inhoudt en hoe groot het capaciteitstekort is (namelijk 1.000 fte, oftewel eenderde van de benodigde capaciteit).

4.4 Deurwaarders kunnen niet aan de slag

Vanaf maart 2020 – tijdens de coronapandemie – is de dwanginvordering van belastingen en toeslagen grotendeels stopgezet en zijn deurwaarders niet ingezet in de reguliere inningsprocessen (Financiën, 2020b). Vanaf februari 2022 is de dwanginvordering stapsgewijs weer opgestart voor ondernemers en particulieren zonder uitstel van betaling.

Omdat de dwanginvordering grotendeels stil lag, zijn in 2022 en 2023 deurwaarders bij duizenden ondernemers met betalingsachterstanden langs gegaan voor dienstverlenende bezoeken. Doel was om ondernemers aan te sporen om actie te ondernemen en betaalachterstanden in te halen of hulp te zoeken.

In november 2023 is de Belastingdienst gestart met een beperkt aantal dwanginvorderingen bij MKB-ondernemers met een relatief hoge coronabelastingschuld. De Belastingdienst weet niet hoeveel dit er zijn, omdat dit niet wordt bijgehouden (het totaal aantal wel, maar niet welk deel daarvan coronabelastingschulden betreft).

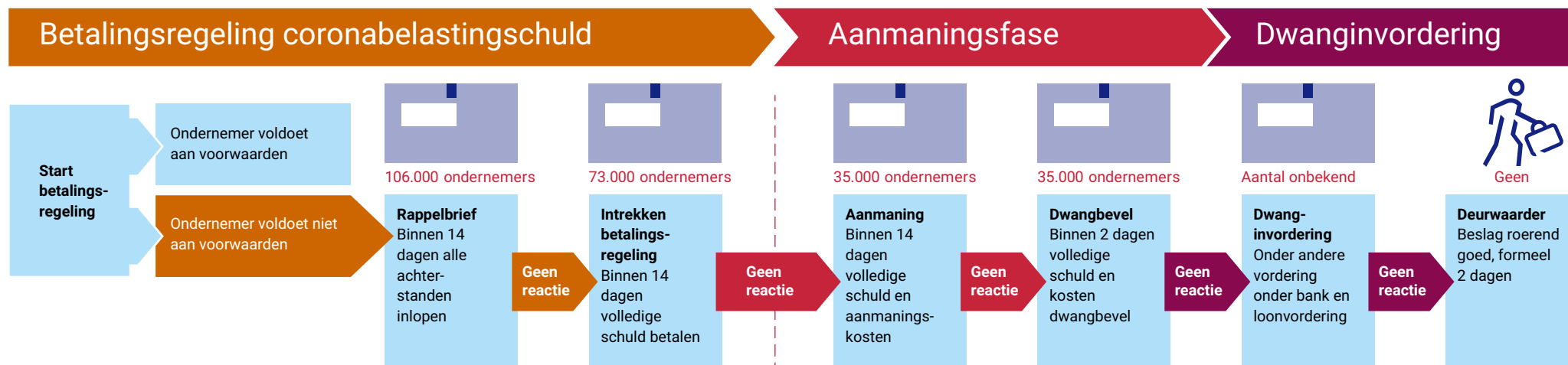
Het stilleggen van de dwanginvordering betekende ook *‘dat de werkstroom naar de deurwaarders zal opdrogen en er impact zal zijn op de belasting- en toeslagopbrengsten’* (citaat uit interne notitie Belastingdienst, juli 2022).

Uit een interne notitie van oktober 2023 blijkt dat de werkstroom voor deurwaarders daadwerkelijk is opgedroogd. In de notitie beschrijft de Belastingdienst dat de impact van de capaciteitstekorten groot is en dat deurwaarderij niet wordt ingezet.

Met figuur 11 brengen we in beeld hoe de invorderingswerkzaamheden stakken na de aanmaning.

Figuur 11 Interventies om schulden te innen

Nog geen deurwaarders voor invordering ingezet. Geen zicht op aantal dwanginvorderingen



4.5 Maatwerk nauwelijks mogelijk

"Het kabinet richt zich op maatwerk", zo schrijft het kabinet bij de aankondiging van de coronasteunmaatregelen op 12 maart 2020 aan de Tweede Kamer. Deze toezegging is nauwelijks op te volgen door de Belastingdienst. Maatwerk kost capaciteit, en daar schort het juist aan, vooral bij de directies bij de Belastingdienst die zich bezighouden met MKB'ers en zzp'ers (CAP en MKB). Bij grote ondernemingen is wel voldoende capaciteit voor maatwerk.

In de stukken die de staatssecretaris naar de Tweede Kamer stuurt, staat regelmatig dat maatwerk waar nodig geboden wordt. "Niet elke onderneming zal in staat zijn de opgebouwde belastingsschuld binnen de gestelde termijn van 24 maanden af te lossen. In die gevallen zal er worden gezocht naar maatwerkoplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van langer uitstel. (...) Daarbij is er ruimte om rekening te houden met de individuele situatie van de ondernemer. Bij het zoeken

naar maatwerkoplossingen zal er altijd een belangenafweging plaatsvinden." (Financiën, 2020a).

Uit interne notities blijkt dat de Belastingdienst vanaf 2021 aangeeft dat voor maatwerk geen ruimte is:

- "Voor de uitvoering geldt dat individuele beoordelingen leiden tot maatwerk, waarvoor geen capaciteit beschikbaar is."
- "Maatwerk is slechts op zeer bescheiden schaal toepasbaar. We roepen ondernemers op om hulp te vragen maar we reageren daarop vervolgens onvoldoende snel."
- "Het beleid kent beperkingen en maatwerk is slechts op zeer bescheiden schaal toepasbaar. Een grote groep ondernemers kan niet veel tot helemaal niets worden geboden."

5. Gevolgen voor ondernemers en schatkist

Het capaciteitstekort leidt tot knelpunten in de uitvoering. Deze kunnen er toe leiden dat ondernemers zich minder gaan houden aan belastingwet- en regelgeving. Als ondernemers belastingsschulden niet aflossen en de Belastingdienst daar niet op handhaaft, kan het totaalbedrag aan openstaande belastingsschulden verder oplopen. Hierdoor neemt ook het risico toe dat ondernemers dieper in de schulden komen. De uitstelregeling en de coulante betalingsregeling kunnen financieel gezonde ondernemers helpen om overeind te blijven. Maar coulante regelingen kunnen ook leiden – zeker in combinatie met de capaciteitstekorten bij de Belastingdienst – tot het langer kunstmatig overeind houden van niet levensvatbare bedrijven. Tijdens de coronapandemie was het aantal faillissementen historisch laag. Vanaf het derde kwartaal 2022 – vanaf de opstart van de betalingsregeling – stijgt het aantal faillissementen weer. Al bij aanvang van de uitstelregeling was duidelijk dat een deel van de opgebouwde belastingsschuld oninbaar zou zijn. In de laatste raming – gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2023 – gaat de minister van Financiën uit van een oninbaar bedrag van € 2,5 miljard.

5.1 Knelpunten in de uitvoering

Het capaciteitstekort bij de KIB levert knelpunten op in de uitvoering. We geven 4 voorbeelden:

- Het stopzetten van de betalingsregeling kan bij de Belastingdienst leiden tot veel contact met ondernemers, faillissementsaanvragen en tot aanvullende (maatwerk)verzoeken. Er zijn volgens de Belastingdienst geen garanties dat deze verzoeken binnen een acceptabele termijn van 6 weken kunnen worden behandeld.
- De Belastingdienst geeft aan dat de werkvoorraad van beroep en bezwaar sterk is toegenomen. Ondernemers krijgen op dit moment na ongeveer 20 weken een reactie op hun beroep of bezwaar, terwijl wettelijke termijn 12 weken is (met mogelijk verlening tot 18 weken).
- Op een aantal onderdelen zien we dat de informatie over de voortgang van de aflossing en de processen niet goed is ingericht. Een voorbeeld is dat de dataset die we gebruiken in ons onderzoek op punten afwijkt van de werkelijkheid. Een ander voorbeeld is dat de Belastingdienst niet weet hoeveel dwanginvorderingen er voor coronabelastingsschulden zijn opgestart.
- De Belastingdienst kiest ervoor om dwanginvordering bij ondernemers met de grootste (structurele) coronabelastingsschulden als eerste in gang te zetten. Voor ondernemers met kleinere schulden kan het maanden of meer dan een jaar duren voordat zij te maken krijgen met dwanginvordering.

5.2 Uitgestelde faillissementen

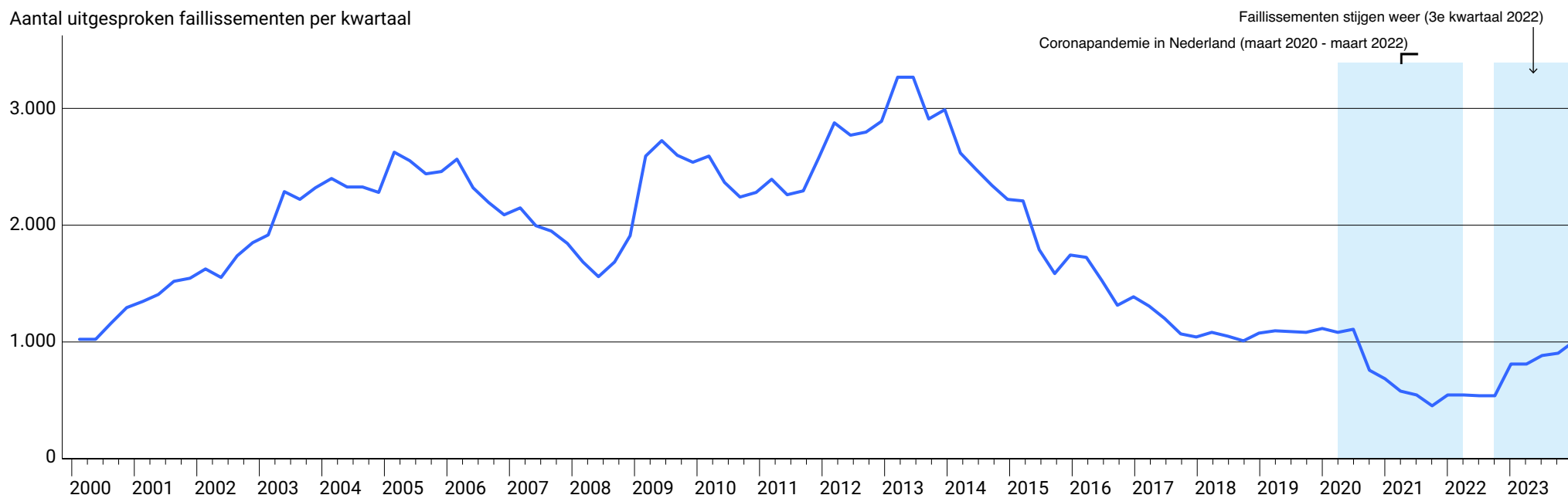
Normaal gesproken zorgt marktwerking ervoor dat bedrijven die het goed doen overeind blijven en dat bedrijven die het niet goed doen het niet redden. De uitstelregeling en de coulante betalingsregeling hebben als risico dat bedrijven die er slecht voorstaan langer kunstmatig overeind blijven. Bijkomende risico is dat private schuldeisers bij ondernemers die richting een sanering of faillissement gaan eerder dan de Belastingdienst hun deel van de schuld hebben geïnd, waardoor de Belastingdienst achter het net dreigt te vissen. Het voordeel van de preferente positie van de Belastingdienst neemt dan af.

Tijdens de coronapandemie was het aantal faillissementen historisch laag. In figuur 12 is te zien dat het aantal faillissementen vanaf het eerste kwartaal in 2020 sterk afneemt ten opzichte van de periode daarvoor. In het derde kwartaal van 2021 is het aantal faillissementen het laagst, om vanaf het derde kwartaal 2022 weer te stijgen. Het vooruitschuiven van schulden door de uitstelregeling kan een stapeling van saneringsverzoeken en faillissementen tot gevolg hebben. Dit gevolg is op dit moment beperkt zichtbaar.

Figuur 12 Aantal faillissementen 2000 tot en met 2023

Aantal faillissementen neemt licht toe na coronapandemie

Aantal uitgesproken faillissementen per kwartaal



5.3 Risico op afname naleving

Het nagenoeg niet uitvoeren van regulier toezicht ziet de Belastingdienst als een risico. Het kan ertoe leiden dat ondernemers zich minder gaan houden aan belastingwet- en regelgeving en dat het nalevingsgedrag verslechtert. Daardoor kan het aantal niet tijdige betalingen en oninbare vorderingen toenemen. Als belastingsschulden niet worden betaald en de Belastingdienst belastingsschuldigen daar niet op ‘aanspreekt’ zal het totaalbedrag aan openstaande belastingsschulden verder oplopen. Hierdoor neemt het risico toe dat ondernemers dieper in de schulden komen.

5.4 Deel uitstel wordt afstel

Bij het aanbieden van de uitstelregeling begin 2020 ging de minister van Financiën er al vanuit dat een deel van de opgebouwde schuld oninbaar zou zijn. In het eerste coronajaar rekende het Centraal Planbureau (CPB) economische scenario's door. Op basis daarvan verwachtte de minister dat tussen de 4,2% en 9,4% van de schuld oninbaar is. In de budgettaire nota's hanteerde de minister het midden van die range – 6,8% – als percentage verwachte oninbare schulden (Financiën, 2022c).

In het voorjaar 2022 heeft het ministerie een nieuwe analyse gedaan en stelde op basis daarvan het verwachte percentage oninbaar bij naar 30%, neerkomend op € 6 miljard. Volgens de Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën was dit € 7 miljard. Uit ons onderzoek blijkt dat per abuis € 7 miljard in plaats van € 6 miljard aan de Tweede Kamer gemeld is.

In de Voorjaarsnota 2023 stelde de minister van Financiën het geraamde bedrag oninbaar bij naar € 2,5 miljard. 2 bronnen waren daarvoor bepalend:

- een CPB analyse naar faillissementskansen bij bedrijven;
- de eigen analyse van de eerste maanden aflosgedrag van bedrijven.

Het CPB verwachtte op dat moment geen hoge faillissementsgolf. Uit de analyse van het Ministerie van Financiën van het aflosgedrag kwam dit beeld naar voren:

Tabel 1 Aflosgedrag als input voor raming Voorjaarsnota 2023

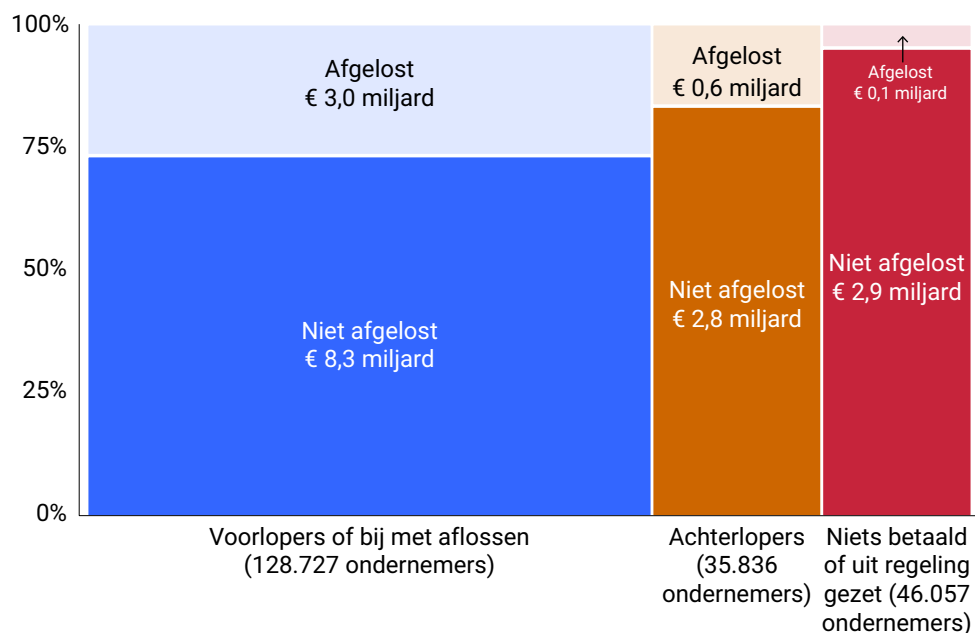
	Resterende schuld	Risico
Volledige aflossing en sprinters	€ 1,5 miljard	Nihil
Termijnbetalers	€ 10,7 miljard	Normaal
Achterstand	€ 2,4 miljard	Hoog
Nulbetalers	€ 2,2 miljard	Zeer hoog
Totaal	€ 16,8 miljard	

Het Ministerie van Financiën kwam op basis van deze tabel als volgt tot een grove schatting van het oninbare bedrag van € 2,5 miljard: € 2,4 miljard plus € 2,2 miljard van de groepen ‘achterstand’ en ‘nulbetalers’ is € 4,6 miljard. Hierbij telt het ministerie een klein deel (€ 0,4 miljard) van de groep ‘termijnbetalers’ van € 10,7 miljard op, omdat hier mogelijk ook een deel niet van binnen kan komen en om een mooi rond bedrag uit te komen. Dit levert een bedrag van € 5 miljard oninbaar op. Dit hanteerde het ministerie als de bovengrens voor het oninbare bedrag. Als ondergrens hanteerde het ministerie € 0. Dit leidt tot een gemiddeld oninbaar bedrag van € 2,5 miljard. Voor de voorjaarsnota van 2024 bekijkt het Ministerie van Financiën opnieuw of de grove schatting van € 2,5 miljard bijstelling behoeft.

Uit onze analyse blijkt dat de totale openstaande schuld per 1 januari 2024 € 14 miljard bedraagt, zoals figuur 13 weergeeft. Hiervan is voor € 8,3 miljard aan schuld een reële verwachting dat dit bedrag grotendeels binnen zal komen. Van de openstaande € 2,8 miljard zal waarschijnlijk een deel binnenkomen, en een deel niet, mede afhankelijk van de inzet van de Belastingdienst. Te verwachten is dat voor het resterende bedrag van € 2,9 miljard de Belastingdienst alleen via dwanginvordering nog een deel kan innen. Als de KIB onvoldoende capaciteit heeft voor dwanginvordering, zal dit bedrag niet geïnd kunnen worden.

Figuur 13 Stand schulden per 1 januari 2024

Ondernemers moeten nog € 14 miljard coronabelastingschuld aflossen



5.5 Geen makkelijke oplossing voor personeelstekort

Uit dit onderzoek en eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat personeelstekorten een breed en structureel probleem zijn bij de Belastingdienst.

In ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën over het jaar 2020 (Algemene Rekenkamer, 2021) constateerden we dat de Belastingdienst vanwege personeelstekorten toezichtactiviteiten heeft moeten inperken. Deze capaciteitstekorten werden veroorzaakt door zowel onderbezetting als door prioritering van werkzaamheden, bijvoorbeeld door detachering van medewerkers van de Belastingdienst bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen.

Komende jaren kan dit probleem groeien, omdat de Belastingdienst een grote uitstroom door pensionering verwacht. Tot en met 2028 moet de Belastingdienst daarom circa 12.000 fte werven. De Belastingdienst ziet dit als een uitdaging. Wat ook meespeelt is dat nieuw personeel niet direct inzetbaar is. Zo duurt het tussen de 9 en 20 maanden voordat een invorderaar opgeleid, ingewerkt en inzetbaar is. En dit opleiden en inwerken vergt ook inzet van de huidige bezetting en gaat zo ten koste van andere taken.

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst is zich bewust van de grote uitdagingen. Hij schrijft aan de Tweede Kamer in juni 2022 (Financiën, 2022a): *“De Belastingdienst is op dit moment een organisatie die onder druk staat. Niet alles kan tegelijk. Belangrijke knelpunten zijn de ICT-systemen en de, mede door de hersteloperaties en huidige situatie op de arbeidsmarkt, krappe personele bezetting. (...) In de planning en vormgeving van de maatregelen en activiteiten kunnen daarom afwegingen nodig zijn, zodat de totale opdracht voor de Belastingdienst behapbaar blijft.”*

Naast langer bestaande problemen als verouderde ICT-systemen en een tekort aan personele capaciteit is de Belastingdienst met grote operaties belast, zoals bijdragen aan de toeslagenhersteloperatie en de tegemoetkomingsregeling Fraude Signalering Voorziening. Daar is de inning van de coronabelastingschulden bijgekomen, maar ook bijvoorbeeld de werkzaamheden in het kader van box 3 aanpassingen (herziening systeem van forfaitair rendement en het rechtsherstel) en (in 2023) de tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen vanwege hoge energiekosten.

6. Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. De staatssecretaris heeft gereageerd op ons conceptrapport. Gezien zijn reactie zien we geen aanleiding tot een nawoord. De brief staat op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Wat hebben we onderzocht?

Hoofdvraag: Waar lopen ondernemers en de Belastingdienst tegenaan bij het aflossen en innen van de coronabelastingsschulden?

Waar loopt de ondernemer tegenaan?

1. Hoe ziet de populatie van ondernemers met schulden eruit? Welk soort ondernemers zijn het (branches, omvang, etc.)?
2. Waar loopt de ondernemer tegenaan? Welke belemmeringen zijn er om schulden af te lossen?
3. Wat is de financiële positie van elke onderneming?

Waar loopt de Belastingdienst tegenaan?

1. Hoe ziet de openstaande schuld eruit (aantallen, bedragen, ontstaan, etc.)?
2. Wat is er aan capaciteit nodig om de operatie te doen slagen?
3. Wat is beschikbaar aan capaciteit voor de operatie?
4. Tegen welke (toekomstige) knelpunten loopt de Belastingdienst aan?

Aanpak

Voor ons onderzoek hebben we veel gesprekken gevoerd, met onder andere de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën, Ondernemend Nederland en VNO-NCW. We hebben ondernemers uitgenodigd om hun ervaringen met ons te delen (uitgezet via sociale media en oproepen via brancheverenigingen en

belangenvertegenwoordigers). Daarnaast hebben we bij het Ministerie van Financiën en bij de Belastingdienst documenten en data opgevraagd en geanalyseerd en bewerkt. Voor een aantal onderdelen hebben we ook met openbare bronnen en open data gewerkt. De openbare bronnen hebben we in de literatuurlijst in bijlage 2 opgesomd. Bij niet-openbare bronnen gaat het bijvoorbeeld om interviews of interne notities.

Gebruikte data

Voor onderstaande figuren hebben we data gebruikt die is aangeleverd door de Belastingdienst:

- Figuur 1: Deelnemers per branche, aantallen en omvang schuld
- Figuur 2: Omzetverandering per branche van deelnemende bedrijven
- Figuur 3: Verdeling schuld over MKB en GO
- Figuur 4: Aflosgedrag van ondernemers, stand per december 2023
- Figuur 5: Stand schulden per december 2023
- Figuur 7: Levensvatbaarheid ondernemers per fase regeling
- Figuur 8: Ruimte voor werkzaamheden KIB binnen capaciteit
- Figuur 9: Verdeling capaciteitstekorten over segmenten
- Figuur 10: Aflosgedrag per segment
- Figuur 11: Interventies om schulden te innen.

Voor figuur 12 Aantal faillissementen 2000 tot en met 2023 hebben we data gebruikt van het CBS,

<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82242NED/table?ts=1706269309217>

Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 IX, nr. 2.

CBS (2022). *Twee jaar coronasteun. Een terugblik*.

CBS (2023). *COEN-conjunctuur enquête*, november 2023.

EZK, Financiën en SZW (2020). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 2.

Financiën (2016). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vereenvoudigingswet 2017)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 554, nr. 3.

Financiën (2020a). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 103.

Financiën (2020b). *Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 746.

Financiën (2021). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 420, nr. 412.

Financiën (2022a). *Herziening Belastingstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 140, nr. 119 (inclusief bijlage nr.1034805).

Financiën (2022b). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 420, nr. 1067.

Financiën (2022c). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 100, nr. 1.

Financiën (2022d). *Nota over de toestand van 's rijks financiën (Miljoenennota 2023)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1

Holland Casino (2023). *Jaarverslag 2022*.

Staatsagent KLM. *Naleving van de voorwaarden van het steunpakket KLM Vijfde periodieke rapportage, mei 2023*.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 2 februari
2024. Dit document is op
6 februari 2024 aangeboden
aan de Tweede Kamer.

Foto: Shutterstock

Den Haag, februari 2024