

Een financieel gezond Nederland: tussen belastinginning en reorganiserend vermogen

Een evaluatie van het WHOA-beleid van de Belastingdienst in het licht van het reorganiserend vermogen

door

Linda Meinders

2790306



Masterscriptie ter verkrijging van de graad meester in de rechten aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam

Rechtsgeleerdheid - Conflicthantering, Mediation & Rechtspraak

Onder begeleiding van mr. dr. E. F. Groot

Amsterdam, 15 december 2024

Inhoudsopgave

Voorblad	1
Inhoudsopgave	2
Lijst van gebruikte afkortingen	6
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding en probleemstelling	7
1.2. Relevantie van het onderzoek	8
1.3. Onderzoeksopzet	8
1.3.1. Onderzoeksmethoden	8
1.3.2. Fasering van de WHOA-procedure	9
1.4. Leeswijzer	10
2. Verkenning van de WHOA	11
2.1. Ontwikkeling en achtergrond van de WHOA	11
2.2. Doelstellingen van de WHOA	11
2.3. Inhoud van de WHOA	12
2.3.1. De rol van de Rechtspraak	12
2.3.2. Beginfase	13
2.3.2.1. De WHOA-toestand	13
2.3.2.2. De afkoelingsperiode	13
2.3.2.3. De herstructureringsdeskundige	14
2.3.3. Middenfase	15
2.3.3.1. Relevantie van de klassenindeling	15
2.3.3.2. Vereisten voor de klassenindeling	15
2.3.4. Eindfase	16
2.3.4.1. Ontvankelijkheid van een WHOA-verzoek	16
2.3.4.2. Algemene afwijzingsgronden	16
2.3.4.2.1. Redelijkheid van het akkoord	16
2.3.4.2.2. Termijn voor stemming	17
2.3.4.2.3. Informatieplicht	17
2.3.4.2.4. Inlichtingenplicht	18
2.3.4.2.5. Nakomingsgarantie	18
2.3.4.3. Aanvullende afwijzingsgronden	18
2.3.4.3.1. Redelijkheid en eerlijkheid van het akkoord	18
2.3.4.3.2. <i>No creditor worse off</i>	18
2.3.4.3.3. De WHOA <i>priority rule</i>	19
2.3.4.3.4. De 20%-regel	19
2.3.4.3.5. Niet-geldelijke uitkeringen	19
2.3.5. Gevolgen van homologatie	20
3. Het algemene beleidskader van de Belastingdienst bij WHOA-procedures	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Interne kenmerken van de Belastingdienst	21
3.2.1. Taken van de Belastingdienst	21
3.2.2. Algemene cultuur van de Belastingdienst	22

3.2.2.1.	Visie en waarden	22
3.2.2.2.	Teams en operationele dynamiek	22
3.2.2.3.	Management en strategische focus	23
3.3.	Regulier kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst	24
3.3.1.	Regelgevend kader	24
3.3.1.1.	Bronnen van beleid	24
3.3.1.2.	Algemeen voorrecht en bodemvoorrecht	24
3.3.1.3.	Vereisten bij kwijtschelding	25
3.3.2.	Tijdelijke flexibiliteit tijdens corona	25
3.3.3.	Regionale en persoonlijke variaties	26
3.4.	WHOA-beleid van de Belastingdienst	26
3.4.1.	Interne kenmerken van de Belastingdienst bij WHOA-procedures	26
3.4.1.1.	De rol van de Belastingdienst	26
3.4.1.2.	Interne organisatie van de Belastingdienst	27
3.4.2.	Regelgevend kader	28
3.4.3.	Beginfase	28
3.4.3.1.	Deelname aan WHOA-procedure	28
3.4.3.2.	De afkoelingsperiode	29
3.4.4.	Middenfase	29
3.4.4.1.	De klassenindeling	29
3.4.4.1.1.	Preferente positie	29
3.4.4.1.2.	Het dubbele percentage	30
3.4.4.2.	Het belang van proactieve communicatie	30
3.4.5.	Eindfase	31
3.4.5.1.	Checklist	31
3.4.5.2.	Voorwaardelijkheid	31
3.4.5.3.	Grondslagen van besluitvorming	32
3.4.5.4.	Instemming met WHOA-akkoord	32
3.4.5.5.	Afwijzing van WHOA-akkoord	34
3.4.5.6.	Gevolgen van homologatie	35
3.4.5.6.1.	Instemming Belastingdienst	35
3.4.5.6.2.	Afwijzing Belastingdienst	35
3.5.	Terugblik en conclusie	35
4.	Sterke en zwakke factoren in het WHOA-beleid van de Belastingdienst	37
4.1.	Toetsingskader	37
4.2.	Transparantie	38
4.2.1.	Interne kenmerken van de Belastingdienst	38
4.2.1.1.	Sterke factor: kernwaarden	38
4.2.1.2.	Zwakke factor: gebrek aan voorlichting	38
4.2.2.	Regelgevend kader	39
4.2.2.1.	Sterke factor: beleidsvorming	39
4.2.2.2.	Zwakke factoren	40
4.2.2.2.1.	Discrepantie tussen wets- en beleidsterminologie	40
4.2.2.2.2.	Inconsistenties in intern beleid	41

4.2.3.	Middenfase	41
4.2.3.1.	Sterke factor: duidelijke instemmingsvoorwaarden	41
4.2.3.2.	Zwakke factor: onduidelijkheid 20%-regel	42
4.2.4.	Eindfase	43
4.2.4.1.	Sterke factoren	43
4.2.4.1.1.	Checklist	43
4.2.4.1.2.	Kwijtschelding	43
4.2.4.2.	Zwakke factoren	44
4.2.4.2.1.	Onduidelijkheid over afwijzingsgronden	44
4.2.4.2.2.	Discretionaire ruimte	44
4.2.4.2.3.	Ambigüiteit rondom verrekening	47
4.3.	Uniformiteit	50
4.3.1.	Interne kenmerken van de Belastingdienst	50
4.3.1.1.	Sterke factoren: interne structuur	50
4.3.1.2.	Zwakke factor: verschillen in kennisniveaus	51
4.3.2.	Beginfase	52
4.3.2.1.	Zwakke factor: geen richtlijnen voor WHOA-verzoeken	52
4.4.	Communicatie	52
4.4.1.	Interne kenmerken van de Belastingdienst	52
4.4.1.1.	Sterke factor: cultuur	52
4.4.1.2.	Zwakke factoren: cultuur en gebrek aan vaste WHOA-Ontvangers	53
4.4.2.	Beginfase	53
4.4.2.1.	Sterke factor: vroegtijdige betrokkenheid	53
4.4.2.2.	Zwakke factoren	54
4.4.2.2.1.	Gebrek aan vooroverleg	54
4.4.2.2.2.	Gebrek aan beleid herstructureringsdeskundige	54
4.4.3.	Middenfase	54
4.4.3.1.	Sterke factor: professionele communicatie	54
4.5.	Flexibiliteit	55
4.5.1.	Interne kenmerken van de Belastingdienst	55
4.5.1.1.	Sterke factor: cultuur	55
4.5.1.2.	Zwakke factoren	55
4.5.1.2.1.	Cultuur	55
4.5.1.2.2.	Beperkte capaciteit	56
4.5.2.	Regelgevend kader	57
4.5.2.1.	Sterke factoren	57
4.5.2.1.1.	Verruiming van het reguliere kwijtscheldingsbeleid	57
4.5.2.1.2.	Flexibiliteit door corona	58
4.5.2.1.3.	Wetswijziging Vpb	58
4.5.3.	Beginfase	59
4.5.3.1.	Sterke factoren: betrokkenheid en digitale communicatie	59
4.5.3.2.	Zwakke factor: vermijden van digitale platforms	59
4.5.4.	Middenfase	60

4.5.4.1.	Zwakke factor: onvoldoende tijd voor overleg	60
4.5.5.	Eindfase	60
4.5.5.1.	Sterke factoren	60
4.5.5.1.1.	Instemming met WHOA-akkoorden	60
4.5.5.1.2.	Pragmatische beoordeling	61
4.5.5.1.3.	Terughoudendheid bij aansprakelijkheid	61
4.5.5.2.	Zwakke factoren	61
4.5.5.2.1.	Formalisme boven economisch belang	61
4.5.5.2.2.	Strikt beleid bij dubbel percentage	63
5.	Conclusie	64
	De literatuurlijst	66
	Juridische bronnen	71
	Jurisprudentielijst	71
	Bronnen van wet- en regelgeving	73
	Beleidsdocumenten	74
	Parlementaire stukken	74
	Bijlagen	76
	Bijlage A: Overzicht van geïnterviewde experts in WHOA-procedures	76
	Bijlage B: Interviewhandleiding bij dhr. Bakker	77
	Bijlage C: Transcriptie interview met dhr. Bakker	78
	Bijlage D: Interviewhandleiding bij dhr. Van den Berg	88
	Bijlage E: Transcriptie interview met dhr. Van den Berg	90
	Bijlage F: Interviewhandleiding bij dhr. mr. Neijt	106
	Bijlage G: Transcriptie interview met dhr. mr. Neijt	108
	Bijlage H: Interviewhandleiding bij dhr. Graaff	122
	Bijlage I: Transcriptie interview met dhr. Graaff	124
	Bijlage J: Checklist artikel 56.41 IIB	133
	Bijlage K: Overzicht sterke en zwakke factoren en aanbevelingen voor het WHOA-beleid van de Belastingdienst	134

Lijst van gebruikte afkortingen

Algemene verordening gegevensbescherming
 Algemene wet bestuursrecht
 besloten vennootschappen
 Burgerlijk Wetboek Boek 3
 Burgerlijk Wetboek Boek 6
 Faillissementswet
 Grondwet
 Handboek Controle 2024
 Hoge Raad der Nederlanden
 Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders
 Invorderingswet 1990
 Leidraad Invordering 2008
 midden- en kleinbedrijf
 Procureur-Generaal
 Rechtbank
 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
 Tijdelijke instructie saneringen

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003
 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990
 Wet continuïteit ondernemingen II
 Wet homologatie onderhands akkoord
 Wet op de rechterlijke organisatie
 Wet schuldsanering natuurlijke personen
 Wet inkomstenbelasting 2001
 Wet op de vennootschapsbelasting 1969

Avg
 Awb
 bv's
 BW 3
 BW 6
 Fw
 Gw
 Handboek Controle
 HR
 IIB
 IW 1990
 Leidraad
 mkb
 P-G
 Rb.
 RVO
 Tijdelijke instructie
 voor de behandeling
 van verzoeken om
 sanering van onder-
 nemers die gedurende
 de coronacrisis in fin-
 anciële nood zijn
 UWV
 URBD 2003
 URIW 1990
 WCO II
 WHOA
 Wet RO
 Wsnp
 Wet IB
 Vpb

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De Faillissementswet bood lange tijd slechts beperkte mogelijkheden voor ondernemingen met financiële problemen om een doorstart te realiseren via een onderhands akkoord. Dit was alleen mogelijk met unanieme instemming van alle schuldeisers (art. 6:217 BW). Een individuele schuldeiser kon hierdoor een doorstart blokkeren door simpelweg niet akkoord te gaan met een herstructureringsplan.¹ Deze praktijk gaf disproportioneel veel macht aan individuele belangen, zelfs wanneer die ingingen tegen het bredere economische belang van werkgelegenheid en continuïteit van ondernemingen. Het resultaat was dat bedrijven met potentieel levensvatbare bedrijfsmodellen alsnog failliet gingen.²

Om dit gebrek aan effectieve herstructureringsmogelijkheden aan te pakken, is op 1 januari 2021 de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) ingevoerd. De WHOA maakt het mogelijk schulden te herstructureren via een onderhands akkoord zonder instemming van alle schuldeisers, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en er geen afwijzingsgronden worden geconstateerd (art. 384 Fw). Wanneer het WHOA-akkoord door de rechter wordt gehomologeerd, wordt het bindend voor alle schuldeisers, inclusief voor tegenstemmende schuldeisers (art. 385 Fw).³

De WHOA biedt schuldenaren ondersteuning bij het herstructureren van schulden, maar brengt ook spanningen met zich mee ten aanzien van de doelen van de Belastingdienst. Hoewel zowel de WHOA als de Belastingdienst bijdragen aan het streven naar een financieel gezond Nederland,⁴ vertonen hun kernactiviteiten en doelen tegenstrijdige belangen. De Belastingdienst moet het invorderen van belastingen waarborgen,⁵ maar kan gebonden worden aan WHOA-akkoorden die vereisen dat belastingschulden (gedeeltelijk) niet worden voldaan (art. 73.3a.3 Leidraad; art. 56.40.1 IIB). Dit komt het reorganiserend vermogen ten goede,⁶ maar ondermijnt het invorderingsbelang van de Belastingdienst. Deze botsing tussen de WHOA en het invorderingsbelang van de Belastingdienst roept onzekerheden en vragen op.

De complexiteit van deze tegengestelde belangen wordt verder vergroot door de prominente rol die de Belastingdienst als preferente schuldeiser vervult binnen WHOA-procedures. Zo is zijn instemming als *in the money*-schuldeiser vaak belangrijk voor de ontvankelijkheid,⁷ het succes⁸ en de legitimiteit⁹ van het akkoord. Bovendien is de Belastingdienst als onvrijwillig schuldeiser vrijwel altijd betrokken in WHOA-procedures¹⁰ en vervult hij doorgaans de rol van grootste schuldeiser.¹¹ Deze positie

¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1; Ghio e.a., *International Insolvency Review* 2021, afl. 3, p. 440-441; Hoewel misbruik van bevoegdheid (art. 3:13 BW) een uitzondering hierop kan vormen, ligt de juridische drempel daarvoor zeer hoog (HR 12 augustus 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7799 (*Groenemeijer/Payroll*), r.o. 3.5.3.-3.5.4.; HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:485 (*V&D*), r.o. 3.4.2.-3.4.4.).

² *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1.

³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1; Verstijlen e.a. 2023, p. 17.

⁴ Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Smink & Tas 2023, p. 6; 'Missie en visie'.

⁵ Handboek Controle 2024, par. 2.2-2.3.

⁶ Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1.

⁷ Tekstra, Kerstens & Verboom, *Herstructureren & Recovery Online* 2023, p. 7.

⁸ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 2.

⁹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 6 & 8.

¹⁰ Bijvoorbeeld door belastingschulden van de vennootschapsbelasting (Wet op de vennootschapsbelasting 1969), loonbelasting (Wet op de loonbelasting 1964) en omzetbelasting (Wet op de omzetbelasting 1986).

¹¹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 1 & 3; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 2-3.

is door de coronacrisis en haar gevolgen verder versterkt door een aanzienlijke toename van uitstaande belastingschulden.¹²

Dit roept de vraag op hoe het WHOA-beleid van de Belastingdienst balanceert tussen zijn invorderingsbelang en het reorganisatiebelang van de WHOA. Om dit te begrijpen, wordt in deze scriptie geanalyseerd hoe het WHOA-beleid van de Belastingdienst is vormgegeven en in hoeverre dit beleid aansluit op het hoofddoel van de WHOA. Dit leidt tot de centrale vraag van dit onderzoek: *In hoeverre sluit het huidige beleid van de Belastingdienst ten aanzien van WHOA-procedures aan op het hoofddoel van de WHOA, dat gericht is op het versterken van het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen?*

1.2 Relevantie van het onderzoek

De WHOA beoogt het reorganiserend vermogen van ondernemingen te versterken, wat niet alleen bijdraagt aan de continuïteit van ondernemingen, maar ook positieve gevolgen heeft voor de economie en maatschappij als geheel, bijvoorbeeld door het creëren van werkgelegenheid.¹³ Een sterker reorganiserend vermogen kan bovendien bijdragen aan materiële, sociale en duurzame ontwikkeling.¹⁴ Om dit potentieel te realiseren, is het essentieel om mogelijke discrepanties tussen de doelstellingen van de WHOA en het WHOA-beleid van de Belastingdienst grondig te onderzoeken.

Daarnaast is het cruciaal om op korte termijn *best practices* te identificeren voor het WHOA-beleid. Inefficiënte praktijken kunnen zich immers steeds verder inbedden in de werkwijze van de Belastingdienst, wat toekomstige verbeteringen bemoeilijkt. De snelle ontwikkeling van dit rechtsgebied maakt dit des te urgenter. Zoals senior-rechter dhr. mr. Neijt aangeeft, vereist deze dynamische situatie voortdurende alertheid en aanpassing.¹⁵

Gezien de recente invoering van de wet is er echter nog weinig uitgebreid onderzoek gedaan naar het WHOA-beleid van de Belastingdienst. Deze scriptie is een van de eerste studies die integraal kijkt naar de aansluiting tussen het WHOA-beleid van de Belastingdienst en de doelen van de WHOA. Het onderzoek biedt niet alleen inzicht in de kansen en knelpunten binnen het beleid, maar doet ook aanbevelingen. Hiermee levert het een waardevolle bijdrage aan het wetenschappelijke debat en bouwt het voort op het werk van prominente fiscaal-civielrechtelijke rechtsgeleerden zoals Van Oers, Langenburg en Tekstra.

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Onderzoeksmethoden

De beantwoording van de onderzoeksvraag geschiedt door middel van literatuurstudie en het bestuderen van relevante wetgeving, jurisprudentie, beleidsstukken en parlementaire bronnen, voornamelijk op het gebied van fiscaal- en insolventierecht. Deze combinatie van bronnen is essentieel om zowel het juridische kader van de WHOA te analyseren als de praktische toepassing van het beleid van de Belastingdienst in kaart te brengen. De relevante jurisprudentie is geïdentificeerd via Legal Intelligence

¹² Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 460; Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 1 & 3; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 2-3; Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 12.

¹³ Tekstra, *Herstructureren & Recovery Online* 2024.

¹⁴ Stam 2022, p. 32-35.

¹⁵ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 11.

door de zoektermen "WHOA" en "Wet homologatie onderhands akkoord," te gebruiken,¹⁶ al dan wel niet in combinatie met "Belastingdienst" en "Ontvanger",¹⁷ over de periode van 1 januari 2021 tot en met 19 november 2024.

De inzichten uit deze bronnen worden verrijkt door kwalitatieve interviews met praktijkexperts. Aangezien interviewonderzoek minder gebruikelijk is in de rechtsgeleerdheid,¹⁸ dienen de interviews voornamelijk als aanvullende bron. Deze interviewresultaten worden, waar mogelijk, ook getoetst aan literatuur en juridische bronnen. Gezien de beperkte literatuur over het WHOA-beleid van de Belastingdienst bieden praktijkinzichten waardevolle informatie omdat ze een gedetailleerd beeld geven over de toepassing van het beleid, die niet uit wetgeving of jurisprudentie te halen is.

De respondenten omvatten herstructureringsdeskundigen dhr. Bakker en dhr. Van den Berg, senior-rechter dhr. mr. Neijt en dhr. Graaff, voorzitter van de Kennisgroep Invordering en Civiel Recht bij de Belastingdienst.¹⁹ Zij zijn doelgericht geselecteerd op basis van hun praktijkervaring met de WHOA, zodat hun inzichten diepgaand en relevant zijn.²⁰ Hoewel de respondenten beperkt in aantal zijn, kenmerkt de groep zich door hoge professionaliteit. Zij bieden professionele en praktijkgerichte inzichten die niet direct representatief zijn voor de ervaring van van individuele schuldenaren met een kleine onderneming, maar wel een belangrijke focus leggen op de rol van de Belastingdienst in WHOA-procedures.²¹

De interviews zijn uitgevoerd volgens semi-gestructureerde handleidingen, opgesteld met richtlijnen uit "*The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*".²² Deze methodologische keuze maakt het mogelijk om de specifieke kennis van de respondenten optimaal te benutten. De transcripties zijn ter transparantie openbaar beschikbaar in bijlagen C, E, G en I.²³

1.3.2 Fasering van de WHOA-procedure

In deze scriptie wordt de WHOA-procedure geanalyseerd door deze op te splitsen in drie fasen: de beginfase, de middenfase en de eindfase. De beginfase bespreekt de start van de WHOA-procedure, afkoelingsperiode en herstructureringsdeskundige. In de middenfase komen de klassenindeling en het overleg over het akkoord aan bod, terwijl in de eindfase de ontvankelijkheid, stemming en afwijzingsgronden worden behandeld. De keuze voor deze fasering maakt het mogelijk om de effectiviteit van het WHOA-beleid van de Belastingdienst in elk stadium systematisch te evalueren, waardoor specifieke uitdagingen en kansen beter zichtbaar worden.

Verder worden voorafgaand aan de fasenanalyse twee overkoepelende aspecten besproken in relatie tot de Belastingdienst: interne kenmerken en het regelgevend kader. De interne kenmerken, zoals werkwijzen en cultuur, beïnvloeden alle fasen, terwijl het regelgevend kader het juridische fundament vormt voor de gehele WHOA-procedure. Deze aspecten bieden context en zijn essentieel voor een goed begrip van het WHOA-beleid.

¹⁶ Dit komt neer op 557 zoekresultaten.

¹⁷ Dit komt neer op 206 unieke zoekresultaten.

¹⁸ Webley 2010, p. 927.

¹⁹ Raadpleeg bijlage A voor een toelichting op hun expertise; In deze scriptie wordt omwille van de leesbaarheid naar hen verwezen met hun achternamen.

²⁰ Zie ook Webley 2010, p. 933.

²¹ Zie ook Webley 2010, p. 933.

²² Raadpleeg de bijlagen B, D, F en H voor de volledige interviewhandleidingen.

²³ Webley 2010, p. 934.

Overlap tussen de fasen is onvermijdelijk, omdat een foutieve klassenindeling in de middenfase bijvoorbeeld afwijzing in de eindfase kan veroorzaken. Niet elk (sub)hoofdstuk behandelt alle onderdelen even uitgebreid, afhankelijk van relevantie of samenhang met elders besproken onderwerpen.²⁴

1.4 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, analyseert hoofdstuk 2 de doelstellingen, wettekst en jurisprudentie van de WHOA om een helder beeld te schetsen van het systeem van de WHOA. Hoofdstuk 3 zoomt in op de interne kenmerken van de Belastingdienst en onderzoekt zowel het reguliere kwijtscheldingsbeleid²⁵ als het WHOA-beleid van de Belastingdienst.²⁶ De eerste twee hoofdstukken bieden een beschrijvende en contextuele basis voor de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 4 evalueert de effectiviteit van het WHOA-beleid van de Belastingdienst in het versterken van het reorganisatievermogen van levensvatbare ondernemingen. Daarbij worden sterke en zwakke punten van het WHOA-beleid geanalyseerd aan de hand van vier criteria: transparantie, uniformiteit, communicatie en flexibiliteit. Daarnaast bevat dit hoofdstuk aanbevelingen om het beleid beter af te stemmen op de hoofddoelstelling van de WHOA.

Om de leesbaarheid te bevorderen, zijn bepaalde beschrijvende toelichtingen, die op grond van hun aard in hoofdstukken 2 en 3 zouden passen, doelbewust niet daar opgenomen maar verplaatst naar hoofdstuk 4. Dit is gedaan vanwege hun specifieke relevantie voor de analyse die in hoofdstuk 4 wordt uitgevoerd.

Hoofdstuk 5 vormt de conclusie, waarin de hoofdvraag integraal wordt beantwoord. Dit hoofdstuk bouwt voort op de bevindingen en aanbevelingen uit de voorgaande hoofdstukken en biedt een afrondend perspectief op de mate waarin het WHOA-beleid van de Belastingdienst bijdraagt aan het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen.²⁷

²⁴ Deze fasering wijkt af van de indeling zoals beschreven in art. 56.33 IIB. Hoewel de fasen uit de IIB waardevol zijn in hun context, bieden ze minder een strakke tijdslijnstructuur. Voor de focus van deze scriptie is daarom gekozen voor een alternatieve fasering die een systematische analyse van de WHOA-procedure beter ondersteunt.

²⁵ Wat ook van toepassing is op het WHOA-beleid (art. 73.3a.1 Leidraad; art. 56.37.1 IIB).

²⁶ In deze scriptie wordt het beleid van de Belastingdienst gedefinieerd als de systematische benadering waarmee de Belastingdienst zijn doelstellingen tracht te realiseren. Dit omvat interne en externe regelgeving, besluitvorming, werkwijzen, organisatie-inrichting en cultuur.

²⁷ In deze scriptie worden de termen "Belastingdienst" en "Ontvanger" afwisselend gebruikt. "Belastingdienst" verwijst naar de organisatie als geheel, terwijl "Ontvanger" specifiek betrekking heeft op de individuele ambtenaar.

2. Verkenning van de WHOA

2.1 Ontwikkeling en achtergrond van de WHOA

Op 26 november 2012 werd het wetgevingsprogramma Herijking Faillissementsrecht geïntroduceerd door de Minister van Veiligheid en Justitie.²⁸ Dit programma richt zich op drie pijlers: 1) modernisering van het faillissementsrecht, 2) versterking van het reorganiserend vermogen van ondernemingen en 3) fraudebestrijding.²⁹ De WHOA valt onder de tweede pijler.³⁰

Deze heeft tot doel faillissementen van levensvatbare ondernemingen te voorkomen die worden veroorzaakt door (individuele) schuldeisers die een akkoord blokkeren. Al in 2012 introduceerde de minister daartoe specifieke voorstellen, waaronder “de mogelijkheid van een akkoord dat dwingend opgelegd kan”.³¹

Dit voorstel werd in 2014 uitgewerkt in het Voorontwerp Wet Continuïteit Ondernemingen II.³² De WCO II werd in 2014 ter consultatie voorgelegd, waarna het wetsvoorstel werd aangepast naar aanleiding van ontvangen reacties en hernoemd werd tot Wet homologatie onderhands akkoord.³³ Dit wetsvoorstel bereikte de Tweede Kamer op 5 juli 2019.³⁴

De coronapandemie versnelde het wetgevingsproces vanwege de dringende economische noodzaak.³⁵ Dit leidde ertoe dat het voorstel, na verdere wijzigingen, op 26 mei 2020 werd aangenomen door de Tweede Kamer.³⁶ Vervolgens werd de WHOA op 6 oktober 2020 door de Eerste Kamer aangenomen.³⁷ Uiteindelijk trad de WHOA op 1 januari 2021 in werking.³⁸

De WHOA is in lijn met de Europese ontwikkelingen op het gebied van schuldhervorming, zoals vastgelegd in Richtlijn 2019/1023, welke lidstaten aanspoort wettelijke kaders te ontwikkelen om faillissementen van levensvatbare ondernemingen te voorkomen.³⁹ Hoewel de WHOA al voor de invoering van deze richtlijn in ontwikkeling was, sluit de wet goed aan bij deze Europese koers⁴⁰ en vergelijkbare regelingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.⁴¹

2.2 Doelstellingen van de WHOA

De WHOA is primair gericht op het versterken van het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen, door een juridisch kader te bieden voor homologatie van een onderhands schuldeisersakkoord.⁴² Levensvatbaarheid verwijst hier naar het vermogen van ondernemingen met een

²⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 74, p. 2; *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 2.

²⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 74, p. 2.

³⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 2.

³¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 74, p. 2.

³² *Kamerstukken II* 2013/14, 33695, nr. 3, p. 4-5; WCO II Consultatieversie.

³³ Lennarts, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2018/48, p. 304; Mennens 2020, par. 3.6.4.

³⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 2.

³⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-VI, nr. 118; Bijlage 930000 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-VI, nr. 118.

³⁶ *Handelingen II* 2019/20, nr. 74, item 17; Wetsvoorstel Wet homologatie onderhands akkoord (*Kamerstukken* 35249).

³⁷ *Handelingen I* 2019/20, nr. 4, item 5.

³⁸ Wet van 7 oktober 2020 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid tot homologatie van een onderhand akkoord (Wet homologatie onderhands akkoord) (*Stb.* 2020, 414); Besluit van 26 oktober 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet homologatie onderhands akkoord (*Stb.* 2020, 415).

³⁹ Richtlijn (EU) 2019/1023, p. 1; Ghio e.a., *International Insolvency Review* 2021, afl. 3, p. 434-435.

⁴⁰ Verstijlen, *Nederlands Juristenblad* 2020/1718, p. 1944.

⁴¹ Ghio e.a., *International Insolvency Review* 2021, afl. 3, p. 439-440.

⁴² *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1-2.

problematische schuldenstructuur om, na herstructurering, weer winstgevend te worden.⁴³ Hoewel de WHOA hoofdzakelijk gericht is op het voorkomen van faillissementen van levensvatbare bedrijven, is ook gecontroleerde afwikkeling van niet-levensvatbare ondernemingen mogelijk.⁴⁴

Ook is de WHOA gericht op het bevorderen van buitengerechtelijke herstructurerings.⁴⁵ Het idee is dat de enkele mogelijkheid van homologatie schuldeisers ertoe aanzet om mee te werken aan een onderhands akkoord, om gerechtelijke stappen te kunnen voorkomen.⁴⁶

2.3 Inhoud van de WHOA

2.3.1 De rol van de Rechtspraak

De WHOA is opgenomen in de Faillissementswet (art. 369–387 Fw). Een essentieel aspect van de WHOA is de flexibiliteit waarmee de akkoordvoorbereider de inhoud van het akkoord kan bepalen. Hoewel deze vrijheid ondernemingen in staat stelt om oplossingen op maat te creëren,⁴⁷ roept het ook vragen op over de grenzen en toepassing van de WHOA, wat de rol van de Rechtspraak cruciaal maakt.

Rechters nemen beslissingen in concrete WHOA-zaken, waarbij zij de specifieke omstandigheden van de zaak toetsen aan de wet. Dit is essentieel om de toepassing van de WHOA in de praktijk te verduidelijken.⁴⁸ Daarnaast dragen rechterlijke uitspraken bij aan rechtsontwikkeling door in te vullen hoe de intenties van de wetgever vertaald moeten worden en hoe open normen binnen de WHOA geïnterpreteerd moeten worden.⁴⁹

Hoewel de WHOA primair gericht is op het homologeren van schuldeisersakkoorden via de rechtbank, vereist niet elke WHOA-procedure daadwerkelijk gerechtelijke betrokkenheid.⁵⁰ Echter komt de rechter in veel gevallen wel in actie.⁵¹ Zo werden er in de periode 2021-2022 314 uitspraken gedaan,⁵² waarvan 37 over homologatie. Hierbij werden 27 akkoorden gehomologeerd en 10 afgewezen.⁵³ In 2023 werden 157 uitspraken gedaan.⁵⁴ Hiervan betroffen 14 uitspraken een homologatie en 2 een afwijzing daarvan.⁵⁵

Als WHOA-zaken bij de rechtbank komen, worden ze behandeld door gespecialiseerde rechters en griffiers uit een landelijke pool, met vertegenwoordiging in elk arrondissement.⁵⁶ Het Landelijk procesreglement WHOA-zaken rechtbanken draagt verder bij aan consistentie in de behandeling door duidelijke richtlijnen te bieden aan rechters. In de volgende paragrafen worden de wettekst en jurisprudentie van de WHOA geanalyseerd.

⁴³ Verstijlen e.a. 2023, p. 15.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1-2; zie ook Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 12 & Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/15, p. 10-12.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 2.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 2; Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 10; Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/15, p. 10-12..

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 6; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 2; Langenburg, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/27, p. 21.

⁴⁸ Van Boekel & Breeman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/37, p. 39-40.

⁴⁹ Van der Hulle 2020, par. 9.2.

⁵⁰ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 2.

⁵¹ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 2.

⁵² Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 5.

⁵³ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 8 en 10.

⁵⁴ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/15, p. 5.

⁵⁵ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/15, p. 10-12.

⁵⁶ Damsteegt & Vink, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, p. 3.

2.3.2 *Beginfase*

2.3.2.1 De WHOA-toestand

Een WHOA-traject begint met het deponeren van een startverklaring bij de griffie. De startverklaring is van belang omdat hiermee formeel wordt vastgelegd dat de schuldenaar begint met de voorbereiding van een akkoord (art. 370 lid 3 Fw).⁵⁷

De WHOA is slechts van toepassing op schuldenaren die verkeren in een toestand waarin het redelijkerwijs aannemelijk is dat zij hun schulden niet langer kunnen betalen (art. 370 lid 1 Fw), de zogeheten ‘WHOA-toestand’. Bij de beoordeling van een WHOA-akkoord toetst de rechter ambtshalve of er sprake is van deze WHOA-toestand (art. 384 lid 2 onder a Fw).

De WHOA-toestand vereist ten eerste dat de schuldenaar zijn lopende verplichtingen kan nakomen.⁵⁸ Rechterlijke uitspraken verduidelijken dat dit inhoudt dat ten minste de operationele kosten gedekt moeten kunnen worden⁵⁹ vanuit de opbrengst uit bedrijfsactiviteiten.⁶⁰ Volgens Tekstra vallen hier ook nieuw opkomende belastingschulden onder.⁶¹ Uit deze verplichting om lopende betalingen te blijven voldoen blijkt dat de schuldenaar gedurende de WHOA-periode het beheer en bezit van zijn vermogen behoudt,⁶² wat hem de status van *debtor in possession* geeft.⁶³

Ten tweede vereist de WHOA-toestand dat er geen realistisch vooruitzicht bestaat op het voorkomen van faillissement zonder akkoord.⁶⁴ Om hierover te kunnen oordelen, verlangt de rechter doorgaans duidelijke financiële gegevens.⁶⁵ Alleen indien aan beide vereisten is voldaan, is een WHOA-verzoek ontvankelijk.

2.3.2.2 De afkoelingsperiode

Een afkoelingsperiode beschermt de schuldenaar door schuldeisers tijdelijk te verbieden zich op zijn vermogen te verhalen. De rechtbank kan beslagen opheffen en faillissementsverzoeken schorsen tijdens deze periode (art. 376 lid 2 onder b en c Fw). De initiële afkoelingsperiode duurt maximaal vier maanden (art. 376 lid 2 Fw) en kan worden verzocht bij een aangeboden akkoord, een toezegging om binnen twee maanden een akkoord aan te bieden, of de aanstelling van een herstructureringsdeskundige (art. 376 lid 1 Fw).

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 9 & p. 36-37.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 33-34.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 1 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3228, r.o. 3.6.; Rb. Midden-Nederland 14 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2294, r.o. 3.7.; Rb. Den Haag 7 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1272, r.o. 7.11.-7.13.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 11 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8854, 2.1. & 3.2.; Rb. Den Haag 5 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2033, r.o. 4.8.; Rb. Rotterdam 20 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7771, r.o. 3.7.; Rb. Oost-Brabant 17 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:5058, r.o. 3.5.; Rb. Limburg, 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8860, r.o. 3.3.; Rb. Oost-Brabant 25 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:916, r.o. 4.5.

⁶¹ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

⁶² Zie bijvoorbeeld art. 370 lid 1 & 2 Fw, art. 371 Fw & art. 373 Fw.

⁶³ Zie ook Art. 5 Herstructureringsrichtlijn 2019/1023; art. 377 lid 1 Fw; *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 27, 38 & 60; *Kamerstukken II* 2019/20, 35249, nr. 6, p. 5; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 2.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 33-34.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 5 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2033, r.o. 4.8.-4.9.; Rb. Midden-Nederland 14 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2294, r.o. 3.8.-3.10.

Bij een verzoek tot een afkoelingsperiode toetst de rechter doorgaans de WHOA-toestand⁶⁶ en beoordeelt hij of aan de drie cumulatieve eisen van art. 376 lid 4 Fw is voldaan. Ten eerste moet de afkoelingsperiode noodzakelijk zijn om de onderneming voort te zetten tijdens voorbereidingen van het akkoord, bijvoorbeeld bij dreigende verhaalsacties of een faillissementsaanvraag.⁶⁷ Ten tweede moet de afkoelingsperiode in het belang zijn van de gezamenlijke schuldeisers. De rechter beoordeelt hierbij bijvoorbeeld of de schuldenaar zijn lopende verplichtingen kan blijven voldoen, schuldeisers bij een akkoord waarschijnlijk beter af zijn dan bij een faillissement⁶⁸ en er voldoende zekerheid bestaat over de levensvatbaarheid en haalbaarheid van het akkoord.⁶⁹ Actuele financiële gegevens zijn essentieel bij deze beoordeling.⁷⁰ Ten derde mogen schuldeisers die een faillissementsverzoek hebben gedaan niet wezenlijk worden benadeeld door de afkoelingsperiode.

Een toegekende afkoelingsperiode kan worden verlengd tot een maximale totale duur van acht maanden. Verlenging is alleen mogelijk bij belangrijke en aantoonbare vooruitgang in de totstandkoming van een akkoord (art. 376 lid 5 Fw).

2.3.2.3 De herstructureringsdeskundige

Een herstructureringsdeskundige kan op verzoek van schuldeisers, aandeelhouders, een ondernemingsraad of de schuldenaar worden aangewezen. Zijn primaire taak is het tot stand brengen en aanbieden van een WHOA-akkoord namens de schuldenaar (art. 371 lid 1 Fw). Deze taak voert hij onafhankelijk, onpartijdig (art. 371 lid 6 Fw) en deskundig uit (art. 371 lid 3 Fw). Hiertoe krijgt de herstructureringsdeskundige verschillende bevoegdheden, zoals het aanvragen van een afkoelingsperiode (art. 376 lid 1 Fw) en het indienen van een homologatieverzoek (art. 383 lid 1 Fw).

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 11 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8854, r.o. 3.2.; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6911, r.o. 3.4.; Rb. Den Haag 5 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:15535, r.o. 3.5.; Rb. Gelderland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:214, r.o. 4.3.; Rb. Noord-Nederland 13 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:859, r.o. 4.5-4.6.; zie ook Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 6 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5826, r.o. 5.4.; Rb. Gelderland 6 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3125, r.o. 3.6.; Rb. Gelderland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2144, r.o. 2.3.; Rb. Gelderland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:214, r.o. 4.11.; Rb. Den Haag 13 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3579, r.o. 3.7.; Rb. Den Haag 14 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:11808, r.o. 4.7.; Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465, r.o. 4.7.; Rb. Noord-Holland 2 mei 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:4514, r.o. 5.9.; Rb. Gelderland 7 juni 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7116, r.o. 4.9.; Rb. Den Haag 7 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8857, r.o. 3.4.; Rb. Amsterdam 31 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5715, r.o. 5.6.; Rb. Noord-Holland 3 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:9654, r.o. 3.4.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 6 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3125, r.o. 3.7.; Rb. Gelderland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2144, r.o. 2.4.; Rb. Den Haag 14 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:11808, r.o. 4.7.-4.8.; Rb. Oost-Brabant 15 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1144, r.o. 4.7.; Rb. Den Haag 17 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5582, r.o. 4.10. & 4.12.; Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465, r.o. 4.10.; Rb. Noord-Holland 2 mei 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:4514, r.o. 5.10.; Rb. Den Haag 7 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8857, r.o. 3.5.-3.6.; Rb. Noord-Holland 3 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:9654, r.o. 3.5.-3.6.

⁶⁹ Rb. Noord-Nederland 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4254, r.o. 5.7.

⁷⁰ Zie bv Rb. Den Haag 17 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5582, r.o. 4.7.; Rb. Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3127, r.o. 3.6.; Rb. Noord-Nederland 12 juli 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2584, r.o. 4.5-4.6.

Volgens de rechtbank Amsterdam mag een verzoek tot herstructureringsdeskundige uitsluitend het beoogde doel dienen, namelijk het bevorderen van een akkoord. Een niet toelaatbaar doel is het rekken van een faillissementsprocedure. Dit vormt misbruik van recht.⁷¹

De aanwijzing van een herstructureringsdeskundige is gekoppeld aan de WHOA-toestand (art. 370 lid 1 Fw) en vereist een gezamenlijk belang van schuldeisers, zoals het bieden van duidelijkheid over financiële waarden in het akkoord.⁷²

2.3.3 Middenfase

2.3.3.1 Relevantie van de klassenindeling

De klassenindeling vormt een kernaspect van een WHOA-akkoord, omdat deze bepalend is voor de stemverhoudingen en daarmee rechtstreeks de kans op homologatie beïnvloedt. Schuldeisers en hun vorderingen worden verdeeld in klassen, waarbij elke klasse in verschillende mate wordt voldaan (art. 375 lid 1 onder c en d Fw).

Een klasse, zoals bijvoorbeeld de pandhouders, heeft enkel stemrecht indien de rechten van de schuldeisers in die klasse daadwerkelijk wijzigen door het WHOA-akkoord ten opzichte van de situatie zonder akkoord (art. 381 lid 2 Fw). De rechtbank Gelderland oordeelde dat zelfs minimale wijzigingen al voldoende kunnen zijn om stemgerechtigd te zijn.⁷³ Nadat de klassen zijn vastgesteld, stemmen schuldeisers per klasse over het WHOA-akkoord (art. 381 lid 5 Fw). Goedkeuring binnen een klasse vereist een meerderheid van schuldeisers die minstens tweederde van het totale vorderingsbedrag vertegenwoordigen (art. 381 lid 6 Fw).

Bovendien moet voor de ontvankelijkheid van een WHOA-verzoek minimaal één klasse instemmen die redelijkerwijs mag verwachten dat zij bij faillissement een deel van haar vordering voldaan zou krijgen, oftewel *‘in the money’* is.⁷⁴ Hiermee wordt voorkomen dat een klasse zonder economisch belang het akkoord kan afdwingen tegen de wil van economisch relevante klassen.⁷⁵

2.3.3.2 Vereisten voor de klassenindeling

De akkoordvoorbereider heeft aanzienlijke vrijheid bij de klassenindeling, mits aan twee vereisten wordt voldaan. Ten eerste moeten schuldeisers en aandeelhouders worden ingedeeld in verschillende klassen wanneer hun rechten bij faillissement of op basis van het akkoord significant van elkaar verschillen. Te denken valt aan concurrente schuldeisers, pandhouders en crediteuren met eigendomsvoorbehoud.⁷⁶ Ten tweede moeten de regels van het verhaalsrecht, zoals neergelegd in titel 10 van Boek 3 BW, worden gerespecteerd (art. 374 lid 1 Fw). Hiertoe behoort ook het beginsel van *paritas creditorum* (art. 3:276 BW), dat de gelijkheid van crediteuren waarborgt. De klassenindeling wordt verder opgesteld op basis van zelf vastgestelde criteria, die helder met de schuldeisers moeten worden gedeeld (art. 375 lid 1 onder c en d Fw).

⁷¹ Als bedoeld in art. 3:13 BW; Rb. Amsterdam 24 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2360, r.o. 8.

⁷² Rb. Gelderland 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5438, r.o. 4.8; zie ook Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465, r.o. 4.14.

⁷³ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 6.4.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3472, r.o. 5.2 voor de term *‘in the money’*.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 31 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5315, r.o. 3.3.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 48.

2.3.4 Eindfase

2.3.4.1 Ontvankelijkheid van een WHOA-verzoek

Wanneer er een homologatieverzoek wordt ingediend, bepaalt de rechtbank zo snel mogelijk wanneer de homologatiezitting plaatsvindt (art. 383 lid 4 Fw). Dit is ten minste acht en ten hoogste veertien dagen na indiening van het homologatieverzoek (art. 383 lid 6 Fw). Dit onderstreept het belang van snel handelen. Bij een homologatiezitting toetst de rechter eerst de ontvankelijkheid van het verzoek (art. 383 lid 1 Fw). Hierbij wordt gekeken of minimaal één *in the money*-klasse van schuldeisers het akkoord heeft goedgekeurd.⁷⁷

2.3.4.2 Algemene afwijzingsgronden

2.3.4.2.1 Redelijkheid van het akkoord

Na vaststelling van de ontvankelijkheid van het verzoek, zal de rechter ambtshalve de algemene afwijzingsgronden van art. 384 lid 2 Fw toetsen. Ook schuldeisers kunnen zich beroepen op deze algemene afwijzingsgronden (art. 383 lid 8 Fw). Deze algemene afwijzingsgronden richten zich voornamelijk op procedurele tekortkomingen. Naast deze procedurele aspecten bestaan er ook inhoudelijke afwijzingsgronden (de aanvullende afwijzingsgronden), die in deze scriptie na de bespreking van de algemene afwijzingsgronden worden behandeld.

Indien geen algemene afwijzingsgronden worden vastgesteld, geldt het akkoord als redelijk. Wordt er wel een afwijzingsgrond geconstateerd, dan wordt de besluitvorming onzuiver geacht en volgt afwijzing van de homologatie.⁷⁸ De aanvullende afwijzingsgronden worden dan niet verder beoordeeld.⁷⁹

WHOA-rechters hanteren bij de toetsing van afwijzingsgronden doorgaans een gestructureerde aanpak.⁸⁰ Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kunnen de rechters echter bepaalde vereisten zwaarder laten wegen, mede gelet op de steun die er bestaat voor het akkoord.⁸¹ Zij beoordelen veelal eerst of de WHOA-toestand aanwezig is,⁸² of de stemtermijn is gerespecteerd⁸³ en of het akkoord de vereiste informatie bevat.⁸⁴ Vervolgens toetsen zij of schuldeisers adequaat en tijdig zijn geïnformeerd over de homologatiezitting⁸⁵ en of de klassenindeling correct is toegepast.⁸⁶ Tot slot kijken rechters of de nakoming van het akkoord voldoende zeker is gewaarborgd.⁸⁷ De volgende paragrafen volgen deze beoordelingsvolgorde bij de bespreking van de algemene afwijzingsgronden, waarbij de WHOA-toestand⁸⁸ en klassenindeling⁸⁹ buiten beschouwing worden gelaten.

⁷⁷ Raadpleeg par 2.3.3.1 voor een toelichting op het *in the money*-vereiste.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 48.

⁷⁹ Van Boekel & Breeman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/37, p. 9.4.

⁸⁰ Van Boekel & Breeman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/37, p. 24-25.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 13 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3091, r.o. 6.4; Rb. Amsterdam 15 mei 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3441, r.o. 9.2; Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 6.17.

⁸² Art. 384 lid 2 onder a Fw; Raadpleeg par. 2.3.2.1 voor een uitgebreide toelichting op de WHOA-toestand en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

⁸³ Art. 384 lid 2 onder b Fw; Raadpleeg par. 2.3.4.2.2.

⁸⁴ Art. 384 lid 2 onder c Fw; Raadpleeg par. 2.3.4.2.3.

⁸⁵ Art. 384 lid 2 onder b Fw; Raadpleeg par. 2.3.4.2.4.

⁸⁶ Art. 384 lid 2 onder c en d Fw; Raadpleeg par. 2.3.3 voor een uitgebreide toelichting op de klassenindeling en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

⁸⁷ Art. 384 lid 2 onder e Fw; Raadpleeg par. 2.3.4.2.5.

⁸⁸ De WHOA-toestand is reeds behandeld in par. 2.3.2.1.

⁸⁹ De klassenindeling is reeds behandeld in par. 2.3.3 en zal verder worden uitgewerkt in par. 2.3.4.3.3.

Andere afwijzingsgronden zijn een onjuiste toepassing van de stemprocedure,⁹⁰ totstandkoming door bedrog of oneerlijke middelen,⁹¹ het aangaan van nieuwe financieringen die nadelig zijn voor andere schuldeisers of niet-essentieel⁹² en onbetaalde vergoedingen aan deskundigen.⁹³ In uitzonderlijke gevallen kan de rechtbank afwijzen op andere gronden.⁹⁴ Bovenstaande vijf gronden blijven hier buiten beschouwing, omdat deze zelden standaard worden getoetst en er beperkte jurisprudentie over is.⁹⁵

2.3.4.2.2 Termijn voor stemming

Een redelijke termijn van minimaal acht dagen moet verstrijken tussen de aanbieding van het akkoord en de stemming door schuldeisers (art. 381 lid 1 Fw; art. 384 lid 2 onder b Fw). Deze termijn stelt stemgerechtigden in staat om het akkoord en de toelichting zorgvuldig te beoordelen en een weloverwogen beslissing te nemen,⁹⁶ bijvoorbeeld door overleg te voeren met de akkoordvoorbereider of adviseur bij onduidelijkheden.⁹⁷

Deze termijn is niet slechts een vastgestelde periode, maar moet in het licht van de omstandigheden als redelijk worden beschouwd. De rechtbank Den Haag weegt daarbij verschillende factoren mee zoals: een acuut liquiditeitsprobleem buiten schuld van de schuldenaar, bekendheid van stemgerechtigden met de herstructureringsplannen, schuldeisers hun professionele aard, de aanwezigheid van buitenlandse schuldeisers en de begrijpelijkheid van het akkoord.⁹⁸ Ook werd de aanwezigheid van publiekrechtelijke rechtspersonen meegewogen, aangezien hun besluitvorming doorgaans meer tijd vergt.⁹⁹

2.3.4.2.3 Informatieplicht

De informatieplicht vereist dat een akkoord minimaal de informatie bevat zoals voorgeschreven in art. 375 Fw (art. 384 lid 2 sub c Fw), zodat schuldeisers een goed geïnformeerd oordeel kunnen vormen (art. 375 lid 1 Fw). Dit omvat onder meer de liquidatiewaarde, reorganisatiewaarde en stemprocedure (art. 375 lid 1 Fw), evenals een beschrijving van de financiële positie van de schuldenaar (art. 375 lid 2 onder e Fw). Meerdere rechtbanken benadrukken dat berekeningen hierbij helder en eenvoudig moeten zijn en de onderliggende redeneringen goed moeten worden toegelicht.¹⁰⁰ Toch blijft het primair aan de schuldeisers om de verstrekte informatie te beoordelen.¹⁰¹

Indien de informatieplicht wordt geschonden, kan dit leiden tot afwijzing van het WHOA-akkoord, mits aannemelijk is dat de stemming anders zou zijn uitgevallen bij correcte

⁹⁰ Art. 384 lid 2 onder c Fw.

⁹¹ Art. 384 lid 2 onder g Fw.

⁹² Art. 384 lid 2 onder f Fw.

⁹³ Art. 384 lid 2 onder h Fw.

⁹⁴ Art. 384 lid 2 onder i Fw.

⁹⁵ Zie ook Van Boekel & Breeman, Tijdschrift voor Insolventierecht 2023/37, p. 24-25.

⁹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35249, nr. 3, p. 14.

⁹⁷ Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 5.6.

⁹⁸ Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 5.7.

⁹⁹ Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 5.9.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1798, r.o. 3.6. & r.o. 3.13.-3.15.; Rb. Gelderland 10 maart 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:1128, r.o. 3.6.-3.9.

¹⁰¹ Rb. Oost-Brabant 27 augustus 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4818, r.o. 5.5.; Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 7-8.

informatievoorziening. De rechter weegt bij deze beoordeling onder andere de mate van steun voor het akkoord en de ernst van de informatieplichtschending mee.¹⁰²

2.3.4.2.4 Inlichtingenplicht

De schuldenaar is verplicht schuldeisers tijdig en correct te informeren over het tijdstip van de homologatiezitting (art. 384 lid 2 sub b Fw; art. 383 lid 5 Fw). In een zaak oordeelde de rechtbank dat deze verplichting was geschonden omdat de schuldenaar een onjuist tijdstip had doorgegeven: elf uur 's ochtends in plaats van één uur 's middags.¹⁰³

2.3.4.2.5 Nakomingsgarantie

De nakoming van het WHOA-akkoord moet voldoende gewaarborgd zijn (art. 384 lid 2 onder e Fw). De rechter beoordeelt hierbij onder meer of er concrete financiële middelen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld op een rekening van de schuldenaar, diens notaris, advocaat of bank,¹⁰⁴ of dat er voldoende zekerheid bestaat over toekomstige financiering om het akkoord te bekostigen.¹⁰⁵ Bij het ontbreken van dergelijke garanties kan het homologatieverzoek worden afgewezen, aangezien de uitvoerbaarheid van het akkoord dan onvoldoende zeker is.¹⁰⁶

2.3.4.3 Aanvullende afwijzingsgronden

2.3.4.3.1 Redelijkheid en eerlijkheid van het akkoord

Wanneer geen algemene afwijzingsgronden worden vastgesteld, gaat de rechter uit van de zuiverheid en redelijkheid van het akkoord.¹⁰⁷ Tegenstemmende schuldeisers kunnen het akkoord echter betwisten door beroep te doen op de aanvullende afwijzingsgronden van art. 384 lid 3 en lid 4 Fw. De aanvullende gronden stellen schuldeisers in staat inhoudelijke bezwaren tegen het akkoord aan te voeren.

Art. 384 lid 3 Fw ziet op de redelijkheid van het akkoord als geheel en biedt tegenstemmende schuldeisers de mogelijkheid aan te tonen dat zij op basis van het WHOA-akkoord slechter af zijn dan bij faillissement. Art. 384 lid 4 Fw bevat vier gronden gericht op de eerlijkheid van de verdeling van de reorganisatiewaarde.¹⁰⁸ Een beroep op art. 384 lid 4 Fw staat slechts open voor schuldeisers die tegenstemmen en daarbovenop deel uitmaken van een klasse die als geheel tegenstemde. De aanvullende afwijzingsgronden worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

2.3.4.3.2 *No creditor worse off*

De eerste aanvullende afwijzingsgrond bepaalt dat een schuldeiser door het WHOA-akkoord niet in een slechtere positie mag worden gebracht dan in een faillissementssituatie. Deze toets staat ook wel bekend als de *best-interest-test* of *no creditor worse off-test*.¹⁰⁹ Om dit te kunnen beoordelen worden zowel de reorganisatiewaarde als liquidatiewaarde transparant in het WHOA-akkoord opgenomen (art. 375 lid 1

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 3 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9782, r.o. 7.14.; Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 5.16.

¹⁰³ Rb. Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1798, r.o. 3.6.

¹⁰⁴ Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3472, r.o. 5.9.; Rb. Midden-Nederland 18 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:135, r.o. 4.6.

¹⁰⁵ Rb. Amsterdam 23 maart 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:1681, r.o. 4.8.

¹⁰⁶ Rb. Den Haag 22 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13480, r.o. 6.12.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 48.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 48; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 2.

¹⁰⁹ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 2; Tekstra, *Herstructureren & Recovery Online* 2024.

onder e, f en g Fw). Het vormt een essentiële waarborg voor de belangen van schuldeisers en hoeft slechts summier onderbouwd te worden door de schuldeisers (art. 384 lid 3 Fw). Indien deze afwijzingsgrond niet geldt, wordt de redelijkheid van het akkoord verondersteld.¹¹⁰

2.3.4.3.3 De WHOA *priority rule*

Hoewel in beginsel de wettelijke rangorde gevolgd moet worden in het akkoord, is afwijking toegestaan mits 1) hiervoor een redelijke grond bestaat en 2) de belangen van de protesterende schuldeiser niet worden geschaad (art. 384 lid 4 onder b Fw). Deze wettelijke rangorde is vastgelegd in titel 3.10 BW. Deze rangorde vereist dat hoger gerangschikte schuldeisers eerst worden voldaan voordat lager gerangschikte schuldeisers een uitkering ontvangen. Deze regel staat ook wel bekend als de '*absolute priority rule*',¹¹¹ of, binnen WHOA-zaken, de '*WHOA priority rule*'¹¹² en ziet toe op de eerlijkheid van de verdeling in het WHOA-akkoord.

De rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat afwijking gerechtvaardigd kan zijn wanneer dit noodzakelijk is om nieuwe financiering te waarborgen¹¹³ of om de continuïteit en levensvatbaarheid van de onderneming te beschermen.¹¹⁴ Dit benadrukt dat afwijkingen in de praktijk toelaatbaar zijn als ze essentieel zijn voor een succesvol WHOA-akkoord en het realiseren van de reorganisatiewaarde.¹¹⁵

2.3.4.3.4 De 20%-regel

Ook de 20%-regel ziet toe op de eerlijkheid van de verdeling van het akkoord. Volgens deze regel dient een bepaalde groep van mkb-schuldeisers in beginsel minimaal twintig procent van hun vordering te ontvangen (art. 384 lid 4 onder a Fw).¹¹⁶ De financiering hiervoor komt ten laste van de andere schuldeisers. Om te voldoen aan dit wettelijke minimum kan dit betekenen dat de herstructureringswaarde verschuift van geseceerde en preferente schuldeisers naar lager gerangschikte mkb-crediteuren.¹¹⁷ Er zijn echter aanwijzingen dat in de praktijk deze lasten voornamelijk worden afgewenteld op de andere concurrente schuldeisers en de Belastingdienst.¹¹⁸

De 20%-regel is niet absoluut, afwijking is toegestaan indien sprake is van een zwaarwegende grond. De rechtbank Limburg heeft geoordeeld dat het enkele feit dat andere schuldeisers minder ontvangen door de verschuiving in herstructureringswaarde geen zwaarwegende reden vormt en dat de wetgever deze mogelijke consequentie reeds heeft voorzien bij de invoering van de regel.¹¹⁹

2.3.4.3.5 Niet-geldelijke uitkeringen

De laatste twee aanvullende afwijzingsgronden die de eerlijkheid van het akkoord betreffen, richten zich op situaties waarin aan stemgerechtigde schuldeisers slechts een niet-geldelijke uitkering wordt

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 48.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld Bartstra, De Weijs & Jonkers, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2020/15.

¹¹² Zie bijvoorbeeld Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 4.

¹¹³ Rb. Midden-Nederland 31 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1329, r.o. 2.8.-2.13. & 4.47.

¹¹⁴ Rb. Midden-Nederland 31 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1329, r.o. 4.51.-4.52.

¹¹⁵ Zie ook Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 5.

¹¹⁶ Voor het vervolg van deze scriptie verwijst "mkb-crediteuren" naar de crediteuren bedoeld in art. 384 lid 4 onder a Fw en art. 374 lid 2 Fw. Deze bepalingen verwijzen naar de crediteuren van ondernemingen zoals gedefinieerd in art. 2:395a en 2:396 BW, alsmede naar crediteuren van ondernemingen met minder dan vijftig werknemers. Deze terminologie wordt gehanteerd ter bevordering van de leesbaarheid.

¹¹⁷ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 3.

¹¹⁸ Tideman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/25, p. 206.

¹¹⁹ Rb. Limburg 22 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8857, r.o. 3.5.2.

aangeboden. De eerste grond vereist dat homologatie wordt afgewezen indien schuldeisers niet de mogelijkheid hebben om te kiezen voor een geldelijke uitkering die minimaal gelijk is aan hetgeen zij naar verwachting bij een faillissement zouden ontvangen in geld (art. 384 lid 4 onder c Fw).

De tweede grond betreft schuldeisers met een voorrang uit pand- of hypotheekrechten die bedrijfsmatig financiering hebben verstrekt. Als zij in het akkoord aandelen of certificaten aangeboden krijgen, moeten zij ook het recht hebben om te kiezen voor een alternatieve uitkering (art. 384 lid 4 onder d Fw).

2.3.5 Gevolgen van homologatie

Indien de rechter geen algemene of aanvullende afwijzingsgronden vaststelt, wordt het WHOA-akkoord gehomologeerd (art. 384 lid 1 Fw). Met deze homologatie wordt het akkoord bindend voor alle betrokkenen, inclusief tegenstemmende schuldeisers (art. 385 Fw). Hiertegen staat geen rechtsmiddel open (art. 369 lid 10 Fw). Het akkoord geeft schuldeisers tevens een executoriale titel (art. 386 Fw).

3. Het algemene beleidskader van de Belastingdienst bij WHOA-procedures

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de Belastingdienst binnen de WHOA-procedure geanalyseerd. Om het WHOA-beleid goed te kunnen begrijpen, worden in paragraaf 3.2 eerst de taken en interne cultuur van de Belastingdienst besproken. Dit biedt inzicht in hoe de Belastingdienst zijn verantwoordelijkheden vormgeeft en uitvoert. Paragraaf 3.3 richt zich op het reguliere kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst, dat ook van toepassing is in WHOA-zaken (art. 73.3a.1 Leidraad; art. 56.37.1 IIB). Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 het specifieke WHOA-beleid van de Belastingdienst geanalyseerd.

3.2 Interne kenmerken van de Belastingdienst

3.2.1 Taken van de Belastingdienst

Volgens het Handboek Controle 2024 is de primaire verantwoordelijkheid van de Belastingdienst "het heffen, controleren en innen van rijksbelastingen".¹²⁰ Ook art. 3 lid 1 IW 1990 benoemt de invorderingsplicht van de Ontvanger. Naast deze kernactiviteiten heeft de Belastingdienst aanvullende verantwoordelijkheden, zoals belastingadministratie, toezicht, opsporing¹²¹ en andere bij de wet opgedragen taken (art. 2 lid 2 URBD 2003).

Een belangrijke aanvullende taak is het geven van voorlichting aan belastingplichtigen, wat inhoudt dat de Belastingdienst belastingplichtigen informeert en ondersteunt bij het nakomen van hun fiscale verplichtingen.¹²² De Hoge Raad heeft bepaald dat eventuele risico's van foutieve voorlichting doorgaans voor rekening van de belastingplichtigen komen.¹²³

Deze voorlichtingstaak en aanvullende verantwoordelijkheden sluiten aan bij de bredere missie van de Belastingdienst, namelijk het bijdragen aan "een financieel gezond Nederland" door "eerlijk en zorgvuldig rijksbelastingen en premies te heffen en te innen".¹²⁴ Deze eerlijkheid en zorgvuldigheid zijn van groot belang voor de Belastingdienst als onderdeel van het Ministerie van Financiën. Door de nauwe politieke banden en de directe invloed op het dagelijks leven van burgers draagt de organisatie een zware verantwoordelijkheid.¹²⁵ Transparante en open communicatie speelt hierbij een cruciale rol, omdat dit vertrouwen opbouwt bij belastingplichtigen.¹²⁶

Naast zijn kerntaken heeft de Belastingdienst de permanente opdracht om wet- en regelgeving doeltreffend en doelmatig uit te voeren, met respect voor burgers en bedrijven.¹²⁷ Rechtsgelijkheid is daarbij essentieel en verplicht de Belastingdienst tot uniforme toepassing van beleid, zodat vergelijkbare gevallen gelijk worden behandeld (art. 1 GW).¹²⁸ Rechtszekerheid is eveneens belangrijk, waarbij belastingplichtigen duidelijkheid moeten hebben over hun rechten en verplichtingen.¹²⁹ Om rechtszekerheid te bevorderen maakt de Belastingdienst bijvoorbeeld zijn uitvoeringsbeleid openbaar.¹³⁰

¹²⁰ Handboek Controle 2024, par. 2.2.

¹²¹ Borstlap & Joustra 2017, p. 15.

¹²² Borstlap & Joustra 2017, p. 15.

¹²³ HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918, par 45; zie ook Cramwinckel 2022, p. 2.1.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Slink & Tas 2023, p. 6; 'Missie en visie'.

¹²⁵ Zie ook Borstlap & Joustra 2017, p. 15 & 34.

¹²⁶ Borstlap & Joustra 2017, p. 15 & 34.

¹²⁷ Handboek Controle 2024, par. 4.2.

¹²⁸ Besluit Fiscaal Bestuursrecht, par. 2 onder 1; Handboek Controle 2024, par. 4.2.

¹²⁹ Koenraad 2019, par 22.2.4.

¹³⁰ Besluit Fiscaal Bestuursrecht, par. 2 onder 1; Handboek Controle 2024, par. 4.2.

Het bevorderen van vrijwillige naleving (*compliance*) is een kerndoel. Dit omvat correcte registratie, aangifte en betaling,¹³¹ ondersteund door een dienstverlenende aanpak die vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid stimuleert. Handhavingsmaatregelen worden daarbij louter ingezet als laatste redmiddel.¹³²

3.2.2 Algemene cultuur van de Belastingdienst

3.2.2.1 Visie en waarden

De Belastingdienst hanteert een cultuur waarin professionele standaarden centraal staan. De kernwaarden van de Belastingdienst - verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid en zorgvuldigheid - vormen het fundament van deze cultuur.¹³³ Daarnaast wordt van medewerkers verwacht dat zij professionaliteit,¹³⁴ integriteit,¹³⁵ objectiviteit,¹³⁶ vakbekwaamheid en zorgvuldigheid¹³⁷ in hun werkzaamheden waarborgen, met strikte naleving van geheimhoudingsverplichtingen.¹³⁸

De professionele standaarden voor medewerkers zijn direct van belang voor de visie van de Belastingdienst, omdat deze standaarden het fundament vormen voor het proactieve, deskundige en verbindende optreden dat de visie nastreeft.¹³⁹ Bovendien benadrukt de visie het belang van aanpassingsvermogen in een voortdurend veranderende samenleving, met een focus op het centraal stellen van burgers en bedrijven.¹⁴⁰

3.2.2.2 Teams en operationale dynamiek

Hoewel de Belastingdienst een professionele en dienstverlenende cultuur nastreeft, is het essentieel om deze visie te vergelijken met hoe de cultuur in de praktijk wordt ervaren en toegepast. Een door Deloitte uitgevoerd onderzoek uit 2020 toont aan dat medewerkers sterk verbonden zijn met hun directe teams, maar zich minder identificeren met de organisatie als geheel. Hoewel zij trots zijn op de maatschappelijke taak van de Belastingdienst, heerst er schaamte over de negatieve beeldvorming en media-aandacht,¹⁴¹ vooral door de toeslagenaffaire.¹⁴²

Verder heerst er binnen de operationele cultuur terughoudendheid ten aanzien van feedback en verantwoordelijkheid.¹⁴³ Dit heeft geleid tot een afrekencultuur waarin fouten niet constructief worden besproken, wat samenwerking¹⁴⁴ en risicobereidheid belemmert.¹⁴⁵ Bovendien staat risicobereidheid vaak op gespannen voet met de strikte wet- en regelgeving die medewerkers moeten naleven.¹⁴⁶

¹³¹ Zie ook Handboek Controle 2024, par. 2.3.

¹³² Smink & Tas 2023, p. 6.

¹³³ Handboek Controle 2024, par. 4.3.

¹³⁴ Handboek Controle 2024, par. 4.4.1.

¹³⁵ Handboek Controle 2024, par. 4.4.2.

¹³⁶ Handboek Controle 2024, par. 4.4.3.

¹³⁷ Handboek Controle 2024, par. 4.4.4.

¹³⁸ Handboek Controle 2024, par. 4.4.5.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Smink & Tas 2023, p. 6; 'Missie en visie'.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Smink & Tas 2023, p. 6; zie ook Smink & Tas 2023, p. 7; 'Missie en visie'.

¹⁴¹ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 44-45.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld *Van visie naar actie* 2020, p. 28 & 95.

¹⁴³ *Van visie naar actie* 2020, p. 21.

¹⁴⁴ *Van visie naar actie* 2020, p. 43 & 49.

¹⁴⁵ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 40-41.

¹⁴⁶ *Van visie naar actie* 2020, p. 40.

Innovatieve initiatieven worden zelden beloond en de middelen om dergelijke ideeën te realiseren schieten vaak tekort.¹⁴⁷ Wellicht dat innovaties daardoor doorgaans door een kleine groep worden aangejaagd.¹⁴⁸ Opvallend is dat medewerkers met een korter dienstverband vaker geneigd zijn tot verandering.¹⁴⁹

Ondanks deze uitdagingen beschouwen medewerkers zichzelf als veerkrachtig.¹⁵⁰ Een ruime meerderheid (65%) geeft aan geen moeite te hebben met het uitdagen van de heersende normen binnen de organisatie. Daarnaast hechten medewerkers veel belang aan een hoog niveau van integriteit.¹⁵¹

Toch blijken klantbehoeften en klanttevredenheid niet altijd centraal te staan in het werk: slechts 43% van de medewerkers plaatst klanttevredenheid daadwerkelijk voorop, ondanks dat 53% klantgerichtheid belangrijk vindt. Deze discrepantie kan worden verklaard door spanningen tussen naleving van wettelijke regels en het toepassen van de menselijke maat.¹⁵²

3.2.2.3 Management en strategische focus

Medewerkers hebben over het algemeen weinig vertrouwen in het bestuur van de Belastingdienst, maar geven tegelijkertijd aan behoefte te hebben aan heldere en toegankelijke richtlijnen.¹⁵³ Richtlijnen worden echter vaak als onduidelijk, moeilijk vindbaar en verouderd ervaren.¹⁵⁴ Dit wantrouwen wordt verder versterkt door een gebrek aan communicatie tussen het management en de werkvloer, waardoor medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen.¹⁵⁵ Het ontbreken van effectieve feedback leidt ook tot een gemis aan waardevolle informatie vanuit de praktijk.¹⁵⁶

Daarnaast is er veel kritiek op de nadruk van het management op kwantitatieve doelen.¹⁵⁷ Deze bedrijfseconomische gerichtheid kan risico's voor rechtsgelijkheid en het belastingmoraal met zich meebrengen.¹⁵⁸ Bovendien is deze focus op cijfers strijdig met de menselijke focus die juist centraal zou staan volgens de visie.¹⁵⁹

Tot slot wordt de Belastingdienst door sommige medewerkers ervaren als een sterk hiërarchische organisatie, waar besluitvorming traag verloopt. De invloed van teamleiders en afdelingshoofden wordt als beperkt gezien, wat de slagkracht en flexibiliteit van de organisatie verder belemmert.¹⁶⁰

¹⁴⁷ *Van visie naar actie* 2020, p. 26.

¹⁴⁸ Zie ook Borstlap & Joustra 2017, p. 86.

¹⁴⁹ *Van visie naar actie* 2020, p. 28.

¹⁵⁰ *Van visie naar actie* 2020, p. 21, 33 & 42.

¹⁵¹ *Van visie naar actie* 2020, p. 42.

¹⁵² *Van visie naar actie* 2020, p. 37.

¹⁵³ *Van visie naar actie* 2020, p. 21.

¹⁵⁴ *Van visie naar actie* 2020, p. 34.

¹⁵⁵ *Van visie naar actie* 2020, p. 27 & 48.

¹⁵⁶ *Van visie naar actie* 2020, p. 48 & 89.

¹⁵⁷ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 33.

¹⁵⁸ Borstlap & Joustra 2017, p. 88-89.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533.; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Smink & Tas 2023, p. 6; 'Missie en visie'; zie ook Smink & Tas 2023, p. 7.

¹⁶⁰ *Van visie naar actie* 2020, p. 35-36 & 49.

3.3 Regulier kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst

3.3.1 Regelgevend kader

3.3.1.1 Bronnen van beleid

De positie van de Belastingdienst als crediteur wordt geregeld door een specifiek juridisch kader, waaronder de Faillissementswet en de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De IW 1990 verleent de Belastingdienst bijzondere bevoegdheden, zoals het fiscale bodemrecht.¹⁶¹ De praktische uitvoering van dit beleid is verder uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (URIW 1990), de Leidraad Invordering 2008 (Leidraad), en de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders (IIB).¹⁶²

De Leidraad biedt gedetailleerde richtlijnen voor de werkwijze van Ontvangers en is volgens het Leidraadarrest “recht”.¹⁶³ Deze classificatie volgt uit het feit dat de regels zijn vastgelegd door een bestuursorgaan, openbaar zijn gemaakt, en de Belastingdienst binden in de uitoefening van zijn bevoegdheden.¹⁶⁴

Naast de Leidraad biedt de IIB meer specifieke en praktische richtlijnen voor de medewerkers van de Belastingdienst.¹⁶⁵ In tegenstelling tot de Leidraad heeft de IIB geen juridische status,¹⁶⁶ gezien deze is bedoeld ter instructie en naslagwerk voor medewerkers (art. 1 IIB). Daardoor kan de IIB niet direct worden ingeroepen door belastingplichtigen. Van Oers betoogt echter dat de IIB toch rechtsgevolgen kan hebben die vergelijkbaar zijn met de Leidraad, door een beroep te doen op een vaste bestuurspraktijk. Dit kan worden onderbouwd via het gelijkheids- of vertrouwensbeginsel. Een dergelijk beroep vereist wel dat de IIB op consistente wijze wordt toegepast door de Belastingdienst.¹⁶⁷

3.3.1.2 Algemeen voorrecht en bodemvoorrecht

De wettelijk verankerde voorrangpositie van de Belastingdienst, voortvloeiend uit het algemene voorrecht en het bodemrecht, verleent de Belastingdienst unieke incassobevoegdheden. Het algemene voorrecht en bodemrecht zijn cruciaal voor de Belastingdienst, omdat hij geen debiteurenselectie kan toepassen of zekerheden kan eisen. Deze rechten beschermen toch belastinginkomsten.¹⁶⁸

Het algemene voorrecht verleent de Belastingdienst een bevoorrechte positie bij de verdeling van de activa van een schuldenaar. Hierdoor krijgt de Belastingdienst voorrang boven vrijwel alle andere voorrechten. Dit voorrecht overstijgt zelfs het bezitloos pandrecht van derden op bodemzaken (art. 21 lid 2 IW 1990; art. 21.4 Leidraad; art. 39.6 IIB).¹⁶⁹ Toch heeft het fiscale voorrecht een lagere rang dan pand- en hypotheekrechten (art. 39 IIB). Daarnaast moeten bepaalde kosten, zoals uitwinningkosten, faillissementskosten, schadevergoeding op basis van een schadeverzekering en kosten voor het behoud

¹⁶¹ Raadpleeg par. 3.3.1.2 voor nadere omschrijving van het algemene voorrecht en bodemrecht.

¹⁶² Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177.

¹⁶³ HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258 (*Leidraad arrest*), r.o. 4.6.; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177; “Recht” in de zin van art. 79 Wet RO.

¹⁶⁴ HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258 (*Leidraad arrest*), r.o. 4.6.; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177.

¹⁶⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 12 juni 2008 Leidraad Invordering 2008 (*Stcrt.* 2008, 122), artikel 1; IIB 2024, p. 41; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1176.

¹⁶⁶ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177.

¹⁶⁷ Concl. A-G R. L. H. Ijzerman, ECLI:NL:PHR:2021:262, bij HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:778 & HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:88, *Vakstudie Nieuws Vandaag* 2021/814; Snijders 2011, par. 22b; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177.

¹⁶⁸ De Bas, Canoy, & Van der Lijn 2004, p. 17.

¹⁶⁹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2024 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 31066, nr. 1424), p. 1; Schouten, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2012/8, p. 25.

van zaken, eerst worden voldaan voordat het algemene voorrecht kan worden uitgeoefend (art. 21 lid 2 IW 1990).¹⁷⁰

Daarnaast verleent het bodemrecht de Belastingdienst de bevoegdheid om beslag te leggen op roerende zaken die zich bevinden op de bodem van de schuldenaar, zelfs als daarop derdenrechten zijn gevestigd (art. 22 lid 1 IW 1990).¹⁷¹ Dit recht is beperkt tot een select aantal belastingen, zoals loonheffing en omzetbelasting (art. 22 lid 3 IW 1990).

3.3.1.3 Vereisten bij kwijtschelding

Een ondernemer kan verzoeken om gedeeltelijke kwijtschelding bij de Belastingdienst (art. 43 IIB). Om zijn preferente positie te waarborgen, stelt de Belastingdienst strikte inhoudelijke eisen aan dergelijke verzoeken en bijbehorende herstructureringsakkoorden. Zo moet het aangeboden bedrag minimaal gelijk zijn aan wat bij reguliere invordering geïnd kan worden, waarbij rekening wordt gehouden met het bodemvoorrecht (art. 22 sub a onder 3 URIW 1990; art. 73.6.4 Leidraad; art. 43.4 IIB). Het aanbod moet ten minste dubbel zo hoog zijn als het percentage dat aan concurrente schuldeisers wordt uitgekeerd (art. 22 sub a onder 1 URIW 1990; art. 26.3.5 Leidraad; art. 43.4.3 IIB). Gelijke behandeling van de Belastingdienst en andere preferente schuldeisers is vereist, zowel qua uitbetalingsbedrag als -tempo (art. 22 sub b URIW 1990; art. 43.4 IIB). Bovendien moeten lopende fiscale verplichtingen tijdens de behandeling van het verzoek worden nagekomen (art. 22 sub c URIW 1990; art. 43.4.4 IIB). Ook moet aannemelijk zijn dat de schuldenaar na kwijtschelding zijn onderneming kan voortzetten (art. 22 sub d URIW 1990; art. 43.4.5 IIB). Betalingen dienen doorgaans direct te worden voldaan (art. 73.6.2.a Leidraad; art. 43.4 IIB) en alle schuldeisers dienen betrokken te zijn bij het akkoord (art. 43.1 IIB). Uitzonderingen op deze verplichting om alle schuldeisers te betrekken gelden voor bepaalde groepen, zoals pandhouders en dwangcrediteuren (art. 26.3.1 Leidraad; art. 43.5 IIB).

Bij een kwijtscheldingsverzoek beslist de Ontvanger binnen zes maanden door middel van een beschikking (art. 43.8 IIB). Daarnaast worden eerst alle zekerheden en aansprakelijkheden onderzocht en, indien mogelijk, uitgewonnen (art. 43.7 IIB). Kwijtschelding wordt zelden verleend, om te voorkomen dat de Belastingdienst een oneerlijke concurrentiepositie creëert richting ondernemers die geen kwijtschelding krijgen (art. 43.1 IIB).

3.3.2 Tijdelijke flexibiliteit tijdens corona

Tijdens de coronacrisis versoepelde de Belastingdienst zijn kwijtscheldingsbeleid om ondernemers te ondersteunen. In afwijking van de gebruikelijke eis van een dubbel percentage, accepteerde de Belastingdienst tijdelijk eenzelfde percentage als concurrente schuldeisers bij minnelijke akkoorden (art. 26.3.5a Leidraad). Hierdoor konden overige schuldeisers een groter deel van hun vordering verwachten, wat hen stimuleerde in te stemmen met een akkoord.¹⁷² Deze versoepeling gold van 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 (art. 26.3.5a Leidraad).

Daarnaast verleende de Belastingdienst in 2020 bijzonder uitstel van betaling voor rijksbelastingen. COVID-19 werd hierbij aangemerkt als een "bijzondere omstandigheid".¹⁷³ De

¹⁷⁰ Zoals bedoeld in respectievelijk art. 3:288 onder a BW, art. 3:288 onder a BW, art. 3:287 BW & art. 3:284 BW.

¹⁷¹ Zie ook Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2024 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 31066, nr. 1424), p. 1.

¹⁷² Brief van de staatssecretaris van Financiën van 11 oktober 2021 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35420, nr. 412).

¹⁷³ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 december 2020 (*Stcrt.* 2020, 688989); Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 januari 2021 (*Stcrt.* 2021, 5354); "Bijzondere omstandigheid" als bedoeld in art. 25.6.2.a Leidraad en art. 37.3.8 IIB.

terugbetalingsperiode voor deze belastingen loopt tot 1 oktober 2027 (art. 3.5 Besluit noodmaatregelen coronacrisis).

De rechtbank Amsterdam heeft echter benadrukt dat ondernemers niet mogen rekenen op herhaald uitstel van betaling, ondanks eerdere soepelheid.¹⁷⁴ Inmiddels zijn de reguliere beleidsregels hersteld, hoewel de terugbetaling van coronaschulden nog voortduurt.

3.3.3 Regionale en persoonlijke variaties

Hoewel de Leidraad en IIB gestandaardiseerde richtlijnen bieden, laten de beleidsregels soms ruimte voor interpretatie. Dit kan leiden tot regionale verschillen in aanpak, prioriteiten en deskundigheid tussen Belastingdienstkantoren. Een onderzoek uit 2005 signaleerde aanzienlijke verschillen in de snelheid en efficiëntie waarmee faillissementsvorderingen werden ingediend door Ontvangers.¹⁷⁵ Ook werd de informatievoorziening aan curatoren als wisselend ervaren, vaak afhankelijk van persoonlijke samenwerkingsverbanden tussen curatoren en Ontvangers.¹⁷⁶

Hoewel de bevindingen uit 2005 stammen, sluiten ze aan bij bredere kritiek van financiële professionals uit die tijd, waarin de Belastingdienst werd gekarakteriseerd als traag en inflexibel bij reorganisaties.¹⁷⁷ Het blijft echter de vraag in hoeverre deze bevindingen vandaag de dag nog representatief zijn.

3.4 WHOA-beleid van de Belastingdienst

3.4.1 Interne kenmerken van de Belastingdienst bij WHOA-procedures

3.4.1.1 De rol van de Belastingdienst

De Belastingdienst vervult een centrale rol in WHOA-zaken als onvrijwillig schuldeiser.¹⁷⁸ Dit komt mede door het uitstelbeleid tijdens de coronacrisis, waardoor belastingsschulden aanzienlijk konden oplopen.¹⁷⁹ Dit maakt(e) de Belastingdienst in veel WHOA-procedures tot een van de grootste schuldeisers. Met de lopende terugbetalingsperiode voor coronaschulden (art. 3.5 Besluit noodmaatregelen coronacrisis) blijft deze betrokkenheid groot. Het tijdelijke beleid van de Belastingdienst, waarbij een enkelvoudig percentage werd geaccepteerd (art. 26.3.5a Leidraad),¹⁸⁰ bood schuldenaren bovendien een aantrekkelijke regeling. Deze regeling was voor schuldenaren mogelijk een prikkel om gebruik te maken van de WHOA.¹⁸¹

¹⁷⁴ Rb. Amsterdam 14 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7652, r.o. 4.20.

¹⁷⁵ Knecht e.a. 2005, p. 92.

¹⁷⁶ Knecht e.a. 2005, p. 82.

¹⁷⁷ Adriaanse 2005, p. 76 & 79.

¹⁷⁸ Van Oers, *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87, p. 348; Tekstra, *Herstructureren & Recovery Online* 2024; Vanwege zijn betrokkenheid als schuldeiser bij verschillende belastingen zoals de vennootschapsbelasting, loonbelasting en omzetbelasting (Wet op de vennootschapsbelasting 1969; Wet op de loonbelasting 1964; Wet op de omzetbelasting 1986).

¹⁷⁹ Brief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 20 mei 2020 (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35420, nr. 38), p. 16-17; Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 december 2020 (*Stcrt.* 2020, 688989); Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 januari 2021 (*Stcrt.* 2021, 5354); Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 460; Tekstra & Vetter, *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2021/96; Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 1; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 2-3; raadpleeg ook par. 3.3.2 voor een nadere toelichting op dit soepelere coronabeleid.

¹⁸⁰ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 oktober 2021 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35420, nr 412).

¹⁸¹ Lammers, *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2022/9; Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 12.

De Belastingdienst speelt niet slechts een grote, maar ook essentiële rol in WHOA-procedures door zijn positie als *in the money*-schuldeiser. Vaak is de Belastingdienst de enige of één van de weinige schuldeisers met een economisch belang vanwege zijn voorrangspositie. Dit maakt zijn instemming gewoonlijk cruciaal voor de ontvankelijkheid van het akkoord. Een homologatieverzoek kan immers alleen in behandeling worden genomen indien minstens één *in the money*-klasse met het akkoord heeft ingestemd (art. 383 lid 1 Fw).¹⁸² Financiers van de onderneming zijn dikwijls eveneens *in the money*, omdat zij doorgaans zekerheden hebben bedongen. Toch worden zij vaak buiten het akkoord gelaten vanwege hun langlopende en duurzame relatie met de onderneming.¹⁸³

Tevens vergroot de instemming van de Belastingdienst de legitimiteit van het akkoord, doordat zijn instemming vertrouwen wekt bij andere schuldeisers en de haalbaarheid van het akkoord versterkt.¹⁸⁴

De Belastingdienst speelt dus door zijn regelmatige betrokkenheid, omvangrijke vorderingen, preferente positie en invloed op de legitimiteit en haalbaarheid van het akkoord een centrale rol in het succes van WHOA-procedures.

3.4.1.2 Interne organisatie van de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een interne structuur opgezet om WHOA-verzoeken te behandelen. Zo beschikt elk kantoor over Ontvangers die zowel reguliere kwijtscheldingsverzoeken als WHOA-zaken behandelen. Daarnaast is er een landelijke WHOA-pool van Ontvangers samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers uit diverse kantoren. Deze pool vergadert periodiek om kennis te delen en casussen te bespreken. De opgedane kennis wordt binnen de kantoren verspreid via interne communicatielijnen.¹⁸⁵ Ook de Kennisgroep invordering & civiel recht, onder leiding van Graaff, speelt een belangrijke rol in kennisdeling. Deze groep verspreidt informatie via nieuwsbrieven en webinars waarin jurisprudentie en recente ontwikkelingen worden belicht. Verder ondersteunt een vaktechnische lijn de Ontvangers. Medewerkers kunnen vaktechnische vragen stellen aan aangewezen aanspreekpunten, die landelijk overleg voeren om beleidsuniformiteit te bevorderen.¹⁸⁶

Graaff vertelt dat het kennisniveau tussen medewerkers verschilt, afhankelijk van hun ervaring en betrokkenheid bij de WHOA. Dit wordt versterkt door de instroom van minder ervaren medewerkers.¹⁸⁷ Verder heerst er een hoge werkdruk bij de Belastingdienst. De toename van dossiers sinds de coronacrisis heeft geleid tot een grotere belasting van Ontvangers. Hierdoor krijgen nieuwe verzoeken, zoals WHOA-verzoeken, volgens Graaff vaker prioriteit boven lopende zaken. Hij geeft tevens aan dat WHOA-verzoeken soms voorrang krijgen op reguliere kwijtscheldingsverzoeken vanwege de mogelijkheid van rechterlijke betrokkenheid.¹⁸⁸

¹⁸² Tekstra, Kerstens & Verboom, *Herstructurering & Recovery Online* 2023, p. 7; Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 2, 4-5; Zie ook Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024; Raadpleeg par. 2.3.3.1 voor een uitgebreidere beschrijving van het *in the money*-vereiste.

¹⁸³ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

¹⁸⁴ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024; Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 6 & 8.

¹⁸⁵ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 1.

¹⁸⁶ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 2; zie ook Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 6.

¹⁸⁷ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 2.

¹⁸⁸ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 4.

3.4.2 Regelgevend kader

De Belastingdienst handelt in WHOA-zaken, net als bij kwijtscheldingszaken, binnen de kaders van de Fw, IW 1990, URIW 1990, Leidraad en IIB. Een half jaar na de inwerkingtreding van de WHOA zijn in juli 2021 vier WHOA-specifieke artikelen aan de Leidraad toegevoegd.¹⁸⁹ Daarnaast is ook de IIB aangepast om beter aan te sluiten op de WHOA.

De Leidraad en IIB bepalen dat het reguliere kwijtscheldingsbeleid in beginsel van toepassing is op WHOA-zaken, tenzij expliciet anders is bepaald door de Leidraad (art. 73.3a.1 Leidraad; art. 56.37.1 IIB). Dit houdt in dat de specifieke fiscale bevoegdheden van de Belastingdienst van toepassing blijven in WHOA-zaken.¹⁹⁰ Voorbeelden hiervan zijn het aansprakelijk stellen van bestuurders (art. 36 IW 1990)¹⁹¹ en het uitoefenen van bodem(voor)recht (art. 21 lid 2 IW 1990; art. 22 lid 1 IW 1990).¹⁹²

Deze fiscale bevoegdheden brengen ook verantwoordelijkheid met zich mee. De rechtbank Gelderland oordeelde dat de Belastingdienst mede aansprakelijk kan zijn voor oplopende schulden indien hij zijn invorderingsmogelijkheden niet tijdig benut. In deze zaak waarin de schulden van een horecabedrijf negen jaar opliepen, stelde de rechtbank vast dat tijdig ingrijpen door de Belastingdienst verdere escalatie had kunnen voorkomen.¹⁹³

3.4.3 Beginfase

3.4.3.1 Deelname aan WHOA-procedure

Bij WHOA-zaken volgt de Belastingdienst het door de schuldenaar vastgestelde fixatiemoment. De Ontvanger moet een nauwkeurige beschrijving verstrekken van de belastingschulden zoals die op het vastgestelde fixatiemoment bestaan. Daarnaast moet de Ontvanger nieuw ontstane fiscale verplichtingen tijdens het WHOA-traject monitoren om een transparante en correcte afwikkeling te waarborgen (art. 56.37.5 IIB).

Soms worden belastingschulden bewust buiten het akkoord gehouden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer bezwaarprocedures lopen of aangiften onvolledig zijn, waardoor de exacte schuld onduidelijk blijft.¹⁹⁴ Indien de Belastingdienst buiten akkoord wordt gehouden, wordt hij volledig voldaan. Graaff stelt echter dat dit niet noodzakelijk is. Zolang de Belastingdienst het dubbele percentage ontvangt van wat concurrente schuldeisers ontvangen, kunnen de schulden binnen het akkoord worden opgenomen.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2021 (*Stcrt.* 2021, 33908); Van Oers, *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87, p. 348.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2018/29, 35249, nr. 3, p. 22; Concl. A-G R. H. de Bock, ECLI:NL:PHR:2021:1152, bij HR 6 december 2021, *Sdu Nieuws Ondernemingsrechtpraktijk* 2021/470, onderdeel 3.45.; Knecht e.a. 2005, p. 27; Booi, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2020/44, p. 326.

¹⁹¹ Aldus ook Knecht e.a. 2005, p. 27, 92 & 93.

¹⁹² Aldus ook Knecht e.a. 2005, p. 28.

¹⁹³ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 6.31.

¹⁹⁴ Rb. Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1798, r.o. 2.12.

¹⁹⁵ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 4.

3.4.3.2 De afkoelingsperiode

Tijdens de afkoelingsperiode kan de Belastingdienst uitsluitend met toestemming van de rechtbank verhaal nemen op goederen van de schuldenaar (art. 376 lid 2 onder a Fw). Het bodemrecht blijft hierbij behouden (art. 22bis lid 20 IW 1990; art. 56.36.1 IIB). Indien een derde-eigenaar het bodemrecht reeds heeft opgeëist via deurwaardersexploot, vervalt het bodem(voor)recht van de Belastingdienst (art. 22bis lid 1 IW 1990; art. 56.36.1 IIB).

Ondanks deze juridische beperkingen kan de Belastingdienst tijdens de afkoelingsperiode invloed uitoefenen. Constructieve communicatie met de schuldenaar of de herstructureringsdeskundige kan namelijk bijdragen aan de afkondiging of verlenging van de afkoelingsperiode.¹⁹⁶

3.4.4 Middenfase

3.4.4.1 De klassenindeling

3.4.4.1.1 Preferente positie

De wettelijke preferentie van de Belastingdienst, gebaseerd op het algemene voorrecht en bodemrecht, moet correct worden weerspiegeld in de klassenindeling (art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad). Hiermee neemt de Belastingdienst een bevoorrechte positie in binnen de rangorde van schuldeisers, afwijkend van het *paritas creditorum*-beginsel.¹⁹⁷

Als de Belastingdienst oordeelt dat zijn preferente positie onvoldoende weerspiegeld is in het akkoord, kan hij tegenstemmen. Dit speelde in een zaak bij de rechtbank Gelderland, waarin de vorderingen van de Belastingdienst werden verdeeld over meerdere klassen. Hierbij werd er 100% aangeboden voor de omzetbelasting en slechts 6,16% voor de loonheffing.¹⁹⁸ De Belastingdienst ging hier niet mee akkoord, omdat zijn preferente positie hierdoor werd aangetast.¹⁹⁹ Hij wees op het ontbreken van zekerheid voor de betalingstermijn van de omzetbelasting, terwijl banken en nieuwe financiers wel zekerheden kregen. Daarnaast stelde de Belastingdienst dat de voorgestelde volledige voldoening van de omzetbelasting zijn verhaalsrecht binnen de fiscale eenheid beperkte.²⁰⁰ De rechtbank erkende dat de preferente positie van de Belastingdienst werd geschaad doordat het verhaalsrecht binnen de fiscale eenheid werd beperkt door de splitsing van loonheffing en omzetbelasting,²⁰¹ terwijl lager gerangschikte schuldeisers het volledige aandelenbelang en zekerheden behielden.²⁰²

Hoewel in het genoemde voorbeeld de belastingschulden over verschillende klassen waren verdeeld,²⁰³ krijgt de Belastingdienst doorgaans een eigen klasse binnen de klassenindeling (art. 56.38.1 IIB).²⁰⁴ Dit reflecteert en beschermt zijn unieke preferente positie.²⁰⁵

¹⁹⁶ Rb. Amsterdam 10 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:80, r.o. 4.4; Rb. Oost-Brabant 12 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2900, r.o. 2.4. & 4.9.

¹⁹⁷ Aldus ook IIB, p. 515; raadpleeg par. 3.3.1.2 voor een nadere toelichting op deze preferente positie.

¹⁹⁸ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 3.9.

¹⁹⁹ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 3.15. & 5.3.-5.4.

²⁰⁰ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 5.4.-5.5.

²⁰¹ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 6.37.

²⁰² Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 6.32. en 6.36.

²⁰³ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 3.9.; zie ook Rb. Rotterdam 13 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3091, r.o. 4.2.3.-4.2.5 & Rb. Gelderland 4 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:7127, r.o. 3.2.-3.3.

²⁰⁴ *WHOA*, alle relevante jurisprudentie sinds het in werking treden van de wet tot en met 19 november 2024; Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

²⁰⁵ Aldus ook Moeni & Spronck, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/15, p. 12.

3.4.4.1.2 Het dubbele percentage

De Belastingdienst verlangt doorgaans dat hem minimaal het dubbele percentage wordt uitgekeerd van wat concurrente schuldeisers ontvangen (art. 22 sub a onder 1 URIW 1990; art. 73.3a.2 lid 1 en 2 Leidraad; art. 26.3.5 Leidraad; art. 56.37.7 IIB). Hoewel de Belastingdienst kan afzien van het dubbele percentage om een crediteurenakkoord te faciliteren, maakt hij hier terughoudend gebruik van (art. 39.8 IIB). In een zaak bij de rechtbank Midden-Nederland liet de Belastingdienst het dubbele percentage en de rangorde-eis varen nadat concurrente schuldeisers per abuis volledig waren voldaan. Hieraan stelde de Belastingdienst als voorwaarde dat deze foutieve betalingen aan de schuldenaar zouden worden teruggestort. In ruil daarvoor liet hij het dubbele percentage los, wat resulteerde in een groter te verdelen vermogen en dus bijdroeg aan het faciliteren van een akkoord.²⁰⁶

Ook kan de Belastingdienst in het kader van de 20%-regel voor mkb-crediteuren²⁰⁷ afzien van het ontvangen van het dubbele percentage.²⁰⁸ Het is dus niet noodzakelijk dat de Belastingdienst altijd 40% ontvangt wanneer mkb-crediteuren 20% krijgen (art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad; art. 56.37.8 IIB). De 20%-regel zorgt ervoor dat waarde die normaal naar hoger gerangschikte klassen zoals de Belastingdienst zou gaan, nu aan lager gerangschikte schuldeisers wordt toegewezen.²⁰⁹ Graaff geeft aan dat dat “even wennen” was, maar dat de Belastingdienst daar verder ook geen moeite mee heeft.²¹⁰

3.4.4.2 Het belang van proactieve communicatie

WHOA-verzoeken moeten schriftelijk worden ingediend via Postbus 100 in Heerlen. Om de behandeling te versnellen, kan worden afgesproken dat stukken ook per e-mail worden verzonden. Het gebruik van externe website of *portals* voor documentuitwisseling is echter niet toegestaan, omdat dit niet voldoet aan de veiligheidsrichtlijnen van de Belastingdienst zoals vastgelegd in de Handreiking Extern Mailen en Belastingdienst File Transfer (art. 56.37.4 IIB).

De Belastingdienst geeft er de voorkeur aan om al voor de indiening van een WHOA-verzoek betrokken te worden bij de WHOA-procedure. Dit stelt de Belastingdienst in staat om de financiële situatie te analyseren, ontbrekende stukken op te vragen en tijdig bezwaren te formuleren (art. 56.37.1 IIB).²¹¹

Het tijdig formuleren van bezwaren is essentieel in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel, dat de Belastingdienst verplicht om alvorens het nemen van een besluit alle relevante informatie te verzamelen (art. 3:2 Awb; art. 1.1.5 Leidraad). Indien de Belastingdienst niet binnen een redelijke termijn na kennisname of redelijkerwijs moeten kennen van een afwijzingsgrond protesteert bij de schuldenaar, kan deze grond niet meer bij de rechter worden ingeroepen (art. 383 lid 9 Fw; art. 56.37.1 IIB). Omdat het zorgvuldigheidsbeginsel de Belastingdienst verplicht om snel relevante informatie te verzamelen en tijdig actie te ondernemen, zal de redelijke termijn waarbinnen hij bezwaar moet maken korter zijn dan voor andere schuldeisers. Hierdoor wordt de kans vergroot dat hij voor de rechter geen beroep meer kan doen op een afwijzingsgrond.

²⁰⁶ Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4187, r.o. 6.11.; De exacte beweegredenen van de Belastingdienst blijven onduidelijk in de uitspraak.

²⁰⁷ Raadpleeg par. 2.3.4.3.4 voor een nadere toelichting op de 20%-regel.

²⁰⁸ Zie bv. Rb. Den Haag 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11713, r.o. 2.2. & 2.7.; Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 2.5. & 3.7.

²⁰⁹ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 461.

²¹⁰ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 7.

²¹¹ Zie ook art. 58 & 59 IW 1990.

Zo oordeelde de rechtbank dat het ontbreken van duidelijke informatie over lopende verplichtingen²¹² niet aan homologatie in de weg staat, mede omdat de Belastingdienst vroegtijdig betrokken was en geen gebruik maakte van de mogelijkheid om vragen te stellen of bezwaren te maken.²¹³

3.4.5 Eindfase

3.4.5.1 Checklist

Voor het beoordelen van een WHOA-akkoord is er een checklist opgenomen in de IIB voor de Ontvangers (art. 56.41 IIB).²¹⁴ Deze checklist doorloopt stapsgewijs de eisen voor een WHOA-akkoord, te beginnen met de drie voorwaarden voor instemming (art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad)²¹⁵ en de betrokkenheid van alle schuldeisers. De Belastingdienst toetst ook of fiscale bevoegdheden, zoals derdeaansprakelijkheid en het dubbele percentage, correct zijn toegepast. Ook wordt er getoetst of er een aanbod in aandelen wordt gedaan, of de onderneming levensvatbaar is, of er geen Europees geregelde belastingen in het akkoord zijn betrokken en of de ondernemer te goeder trouw handelt. De checklist wordt afgesloten met een opsomming van de algemene afwijzingsgronden.

3.4.5.2 Voorwaardelijkheid

De rechtbank Den Haag heeft bepaald dat schuldeisers onvoorwaardelijk moeten instemmen met een WHOA-akkoord, omdat de schuldenaar de inhoud van het akkoord bepaalt en schuldeisers slechts kunnen kiezen om wel of niet in te stemmen.²¹⁶ In deze zaak beoordeelde de rechtbank de voorwaardelijke instemming van de Belastingdienst, die drie voorwaarden had gesteld. Twee van deze voorwaarden waren wettelijke verplichtingen en werden door de Belastingdienst niet aangemerkt als akkoord-specifieke voorwaarden.²¹⁷ De rechtbank onderschreef deze redenering.²¹⁸ De derde voorwaarde werd door de rechter geclassificeerd als een interne afspraak binnen het akkoord, omdat er overeenstemming over was met de schuldenaar en andere schuldeisers hiervan op de hoogte waren.²¹⁹ Hiermee legt de rechter dus een basis om feitelijke voorwaarde te stellen bij een WHOA-akkoord, zolang hierover afspraken zijn gemaakt en de andere schuldeisers hiervan op de hoogte zijn. De Belastingdienst stelde bovendien dat het niet-nakomen van deze voorwaarden niet zou leiden tot intrekking van zijn instemming,²²⁰ waardoor de rechtbank hem als onvoorwaardelijke voorstemmer classificeerde.²²¹

In de praktijk wordt in overeenstemming met art. 73.3a.3 Leidraad vaak voorwaardelijk ingestemd met een akkoord. Kwijtschelding van de resterende belastingschuld vindt pas plaats nadat het akkoordbedrag volledig is ontvangen. Van den Berg acht deze aanpak logisch, omdat het de Belastingdienst meer flexibiliteit biedt bij akkoorden waarbij directe volledige betaling door de schuldenaar niet haalbaar is.²²²

²¹² Rb. Den Haag 7 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1272, r.o. 7.10.-7.11.

²¹³ Rb. Den Haag 7 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1272, r.o. 7.12.-7.13.

²¹⁴ Zie bijlage J: Checklist artikel 56.41 IIB.

²¹⁵ Raadpleeg par. 4.2.3.1 voor een nadere omschrijving van deze voorwaarden.

²¹⁶ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.4.

²¹⁷ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.5. & 2.10.

²¹⁸ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.5. & 3.7.

²¹⁹ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.6.

²²⁰ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.5.-3.6.

²²¹ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.7.

²²² Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 6.

3.4.5.3 Grondslagen van besluitvorming

Neijt stelt dat de Belastingdienst soms op zitting verschijnt. Hij merkt echter op dat de Belastingdienst doorgaans geen motivering verstrekt voor instemming of afwijzing van een akkoord, tenzij expliciet verweer wordt gevoerd.²²³ Hierdoor zijn de grondslagen van stemming over WHOA-akkoord vaak niet duidelijk uit jurisprudentie af te leiden.

Volgens Neijt en Graaff is de levensvatbaarheid van de onderneming het belangrijkste criterium waarop de Belastingdienst een WHOA-akkoord beoordeelt.²²⁴ Hierbij spelen historische financiële gegevens een cruciale rol,²²⁵ naast toekomstige prognoses. Graaff stelt dat prognoses vaak onzeker zijn en daarom moeten worden ondersteund door concrete historische gegevens om een betrouwbaar beeld van de levensvatbaarheid te krijgen.²²⁶

Naast de levensvatbaarheid zijn volgens Graaff ook het dubbele percentage en de vergelijking met een faillissementssituatie belangrijke factoren bij de beoordeling van een akkoord.²²⁷

3.4.5.4 Instemming met WHOA-akkoord

De Belastingdienst stemt in het merendeel van de WHOA-procedures in met een akkoord. In de meeste gevallen waarin instemming wordt verleend, bedraagt het uitkeringspercentage ongeveer 40%.²²⁸ Dit percentage is logisch te verklaren. Mkb-crediteuren moeten immers minimaal 20% ontvangen en dit percentage wordt door de Belastingdienst vaak verdubbeld (art. 22 sub a onder 1 URIW 1990; art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad; art. 26.3.5 Leidraad; art. 56.37.7 IIB).

Dit algemene patroon kent echter uitzonderingen. Zo is er logischerwijs instemming verleend in zaken waar de vordering volledig werd voldaan.²²⁹ In een andere zaak werd één belastingschuld volledig voldaan, terwijl op de andere belastingschuld slechts 0,6% werd ontvangen.²³⁰ Daarnaast is er instemming verleend bij uitkeringen van 63,2%,²³¹ 51,66%²³² en 28,21%.²³³ In een zaak waarin de Belastingdienst 50% kreeg aangeboden en ter zekerheid een hypotheekrecht werd verstrekt, stemde de Belastingdienst

²²³ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 2-3.

²²⁴ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 3; Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6-7.

²²⁵ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6-7.

²²⁶ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6-7.

²²⁷ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6-7.

²²⁸ Rb. Oost-Brabant 27 augustus 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4818, r.o. 2.6.-2.11.; Rb. Amsterdam 3 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6770, r.o. 2.9.-2.12.; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:5619, r.o. 2.4. & 2.11.; Rb. Rotterdam 23 februari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12202, r.o. 2.6.-2.9.; Rb. Rotterdam 15 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5838, r.o. 2.9. & 3.11.; Rb. Midden-Nederland 18 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:135, r.o. 3.5.-3.6.

²²⁹ Rb. Rotterdam 29 september 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10265, r.o. 2.4. & 2.7.; Rb. Amsterdam 3 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6522, r.o. 3.2.

²³⁰ Rb. Rotterdam 13 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3091, r.o. 4.2.3.-4.2.5.

²³¹ Rb. Rotterdam 23 februari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12202, r.o. 2.11.-2.14.

²³² Rb. Noord-Nederland 21 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2582, r.o. 2.3.-2.7.

²³³ Rb. Noord-Nederland 14 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1205, r.o. 2.3. & 2.10.

ook in.²³⁴ Tevens is er meermaals instemming verleend bij percentages van circa 20%²³⁵ en 10%.²³⁶ Zelfs met een uitkering van rond de 5% is ingestemd.²³⁷

Ook heeft de Belastingdienst incidenteel, na een eerdere tegenstem, alsnog instemming verleend aan een WHOA-akkoord.²³⁸ Dit kan voortkomen uit de verwachting dat het akkoord een betere uitkering oplevert dan een faillissement.²³⁹ Neijt verduidelijkt dat een stemwijziging na de stemtermijn juridisch geen instemming is, maar dat rechtbanken hier feitelijk rekening mee houden.²⁴⁰ Wel waarschuwt hij dat instemmen na de termijn kan leiden tot verlies van rechten om afwijzingsgronden aan te voeren.²⁴¹

Er worden twee praktijkvoorbeelden besproken om te laten zien hoe WHOA-akkoorden flexibel kunnen worden vormgegeven om aan de specifieke eisen van de Belastingdienst te voldoen.²⁴² Bij de rechtbank Gelderland kreeg de Belastingdienst 100% aangeboden voor de omzetbelasting en loonheffing. Over de terugbetaling in het kader van de aftrek als voorbelasting werd 20% aangeboden, hetzelfde als niet-preferente schuldeisers.²⁴³ Daarnaast werden dwangcrediteuren, kleinere crediteuren en crediteuren met een retentie- of vuistpandrecht buiten het akkoord gehouden.²⁴⁴ In een andere zaak werd aan de Belastingdienst 100% van de bodemzaken toegekend (€100.140), plus 10% van de resterende vordering (€3.527.686), waarbij de verrekening voor teveel afgedragen btw nog niet was meegenomen. Daarbij werd afgesproken dat hoofdelijke schuldenaren binnen de groep van de schuldenaar werden kwijtscholden of buiten invordering werden gesteld.²⁴⁵

Uit deze uitspraken blijkt dat WHOA-akkoorden flexibel kunnen worden vormgegeven om tegemoet te komen aan de belangen van de Belastingdienst. In de besproken gevallen is een balans gezocht tussen nadelen, zoals het uitsluiten van specifieke crediteuren of het verlies van hoofdelijke aansprakelijkheid, en relatief hoge uitkeringen aan de Belastingdienst. Dit suggereert dat de vormgeving van een akkoord ruimte biedt om verschillende belangen te wegen en dat goede communicatie tussen partijen essentieel is om dergelijke afwegingen te maken.

²³⁴ Rb. Den Haag 22 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13480, r.o. 2.5.-2.6.

²³⁵ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 2.5.-2.10.; Rb. Oost-Brabant 22 november 2022, ECLI:NL:ROBR:2022:5331, r.o. 3.4.-3.7.; Rb. Den Haag 7 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1272, r.o. 3.2. & 3.10.; Rb. Limburg 16 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4565, r.o. 3.5.-3.6.

²³⁶ Rb. Limburg 8 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8851, r.o. 2.1.3.-2.1.5.; Rb. Den Haag 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11713, r.o. 2.2.-2.7.; Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3472, r.o. 2.2. & 3.3.; Rb. Rotterdam 11 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7216, r.o. 3.2.-3.5.; Rb. Oost-Brabant 7 februari 2024, ECLI:NL:ROBR:2024:434, r.o. 3.5.-3.9.; Rb. Amsterdam 19 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4424, r.o. 3.2. & 3.5.

²³⁷ Rb. Midden-Nederland 10 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5531, r.o. 4.5.-4.12.

²³⁸ Rb. Rotterdam 9 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2350, r.o. 2.4. (hierbij is geen verdere uitleg gegeven door de Belastingdienst); Rb. Rotterdam 14 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2351, r.o. 2.8.

²³⁹ Zie ook Rb. Rotterdam 14 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2351, r.o. 2.4. & 3.4. (WHOA-akkoord bood 5% uitkering; faillissement mogelijk geen uitkering na pandrechten en boedelschulden).

²⁴⁰ Wat Neijt stelt, lijkt overeen te komen met de handelswijze van de rechtbank Noord-Holland, die bij het eerste homologatieverzoek ondanks de te late voorstem van de Belastingdienst toch tot de conclusie kwam dat alle klassen het akkoord feitelijk hadden aangenomen (Rb. Noord-Holland 19 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1398, r.o. 2.11.-2.12, 3.2. & 3.7.).

²⁴¹ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 6.

²⁴² Rb. Gelderland 4 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:7127, r.o. 3.6; Rb. Amsterdam 19 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4423, r.o. 3.2. & 3.6.

²⁴³ Rb. Gelderland 4 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:7127, r.o. 3.2.-3.3.

²⁴⁴ Rb. Gelderland 4 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:7127, r.o. 3.5.

²⁴⁵ Rb. Amsterdam 19 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4423, r.o. 3.2. & 3.6.

3.4.5.5 Afwijzing van WHOA-akkoord

Bij afwijzing van een WHOA-akkoord zijn de redenen hiertoe niet altijd te distilleren uit de jurisprudentie.²⁴⁶ Wanneer wel een toelichting wordt verstrekt, voert de Belastingdienst bijvoorbeeld aan dat er sprake is van ontoereikende informatie²⁴⁷ of foutieve bedragen.²⁴⁸ Daarnaast kan onvoldoende waarborging van de nakoming reden zijn tot afwijzing,²⁴⁹ eveneens als ernstige twijfels over de levensvatbaarheid.²⁵⁰ Ook het slechter af zijn onder akkoord, het niet respecteren van de preferente positie²⁵¹ of het niet bestaan van een WHOA-toestand kunnen redenen tot afwijzing zijn.²⁵²

Daarbovenop heeft de Belastingdienst recent vaker een beroep gedaan op de niet-ontvankelijkheid van een akkoord door te stellen dat hij de enige *in the money*-klasse is. Deze strategie, door Neijt omschreven als “een belangrijk wapen”,²⁵³ werd bijvoorbeeld gehanteerd bij de rechtbank Gelderland.²⁵⁴ Hoewel de andere klasse wel instemde, verklaarde de rechter het homologatieverzoek niet-ontvankelijk.²⁵⁵ Dit onderstreept de aanzienlijke rol en invloed van de Belastingdienst als *in the money*-schuldeiser.²⁵⁶

Daarnaast heeft de Belastingdienst zich wel eens op de niet-ontvankelijkheid van het verzoek beroepen, door het bestaan van de WHOA-toestand te betwisten.²⁵⁷ Daarbij werd aangevoerd dat de financiële problemen van de schuldenaar niet het gevolg zijn van onvoorziene omstandigheden, maar van interne oorzaken zoals bovenmatige investeringen of onverantwoord financieel beleid.²⁵⁸ Hieruit blijkt dat de Belastingdienst geen akkoord steunt bij problemen door onverantwoord beleid, waarschijnlijk vanwege twijfels over de toekomstige levensvatbaarheid.

De Belastingdienst kan ook instemmen met een WHOA-akkoord dat niet alle schuldeisers betreft (art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad; art. 56.37.3 IIB). Echter heeft hij zich hiertegen wel eens verzet toen onvoldoende rechtvaardiging bestond om concurrente crediteuren, zoals ZZP'ers, buiten het akkoord te houden.²⁵⁹

²⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 22 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8857, r.o. 2.1.1.-2.1.3.; Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 3.7.-3.10.

²⁴⁷ Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1562, r.o. 5.7; Rb. Rotterdam 31 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5315, r.o. 2.7.2.-2.7.3; Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 5.3; Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5429, r.o. 4.2.

²⁴⁸ Rb. Rotterdam 31 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5315, r.o. 2.7.2.-2.7.3.

²⁴⁹ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 5.1. & 5.4; Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5429, r.o. 4.2.

²⁵⁰ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 5.2. & 5.5.

²⁵¹ Raadpleeg par. 3.4.4.1 voor een nadere toelichting op het beleid van de Belastingdienst omtrent zijn preferente positie.

²⁵² Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5429, r.o. 4.2.

²⁵³ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 3.

²⁵⁴ Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:542, r.o. 4.1.

²⁵⁵ Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5429, r.o. 6.5.-6.6.

²⁵⁶ Raadpleeg par. 3.4.1.1 voor een nadere toelichting op de rol van de Belastingdienst als *in the money*-schuldeiser.

²⁵⁷ Raadpleeg par. 2.3.2.1 voor een nadere toelichting op de WHOA-toestand.

²⁵⁸ Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716, r.o. 5.2.

²⁵⁹ Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1562, r.o. 5.19.

3.4.5.6 Gevolgen van homologatie

3.4.5.6.1 Instemming Belastingdienst

Bij homologatie van een akkoord worden de daarin opgenomen belastingschulden aan de Belastingdienst voldaan. Niet in het akkoord opgenomen belastingschulden worden kwijtscholden zodra het overeengekomen bedrag is betaald (art. 73.3a.3 Leidraad; art. 56.40.1 IIB).

Voor belastingschulden waarvoor derden aansprakelijk kunnen worden gesteld, verleent de Belastingdienst geen kwijtschelding en behoudt hij het recht om deze derden aan te spreken. Deze derden kunnen geen verhaal halen op de schuldenaar (art. 370 lid 2 Fw), zodat de schuldenaar niet achteraf alsnog aansprakelijk wordt gesteld.²⁶⁰

3.4.5.6.2 Afwijzing Belastingdienst

Wanneer de Belastingdienst niet instemt met een akkoord maar wel homologatie plaatsvindt, blijft kwijtschelding van de belastingschuld uit maar worden invorderingsmaatregelen gestaakt (art. 73.3a.4 Leidraad; art. 56.40.1 IIB).

3.5 Terugblik en conclusie

De Belastingdienst streeft naar professionaliteit en dienstverlening, maar in de praktijk worden knelpunten gesignaleerd zoals een afrekencultuur, beperkte innovatiecapaciteit en regionale verschillen in aanpak.²⁶¹ Deze factoren ondermijnen de consistentie en voorspelbaarheid van zijn werkwijze, wat ook doorwerkt in het WHOA-beleid.

Binnen WHOA-procedures vervult de Belastingdienst een grote rol. Ten eerste komt dit door zijn positie als belastingheffer en -invorderaar,²⁶² gecombineerd met omvangrijke vorderingen. Deze rol is door de coronacrisis verder toegenomen. Ten tweede speelt de Belastingdienst vaak een unieke rol omdat hij vaak (één van) de enigste(n) schuldeisers is die *in the money* is. Hierdoor heeft de Belastingdienst significant invloed op de ontvankelijkheid van een WHOA-verzoek. Ten derde kan de Belastingdienst het vertrouwen van andere schuldeisers in WHOA-akkoorden versterken, wat zijn instemming belangrijk maakt voor het succes van deze akkoorden.²⁶³

De beoordeling van WHOA-akkoorden door de Belastingdienst richt zich op drie kernpunten: de levensvatbaarheid van het akkoord,²⁶⁴ de preferente positie²⁶⁵ en de vergelijking met een faillissementsscenario.²⁶⁶ Dit gebeurt binnen het reguliere kwijtscheldingsbeleid (art. 73.3a.1 Leidraad). Dit beleid, met strikte voorwaarden zoals het dubbele percentage²⁶⁷ en de preferente positie,²⁶⁸ beschermt het invorderingsbelang van de Belastingdienst maar kan spanningen veroorzaken in WHOA-procedures waar flexibiliteit nodig is.

Ondanks de strikte kaders van het beleid toont de Belastingdienst flexibiliteit, zoals geïllustreerd door versoepelingen tijdens de coronaperiode.²⁶⁹ Deze flexibiliteit blijkt ook uit de bereidheid om in

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 9.

²⁶¹ Raadpleeg par. 3.2.2, 4.1.2 & 3.3.3 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶² Raadpleeg par. 3.2.1 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶³ Raadpleeg par. 3.4.1.1 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁴ Raadpleeg par. 3.4.5.3 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁵ Raadpleeg par. 3.4.4.1.1 & 3.4.5.5 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁶ Raadpleeg par. 3.4.5.3 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁷ Raadpleeg par. 3.4.4.1.2 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁸ Raadpleeg par. 3.3.1.2 & 3.4.4.1.1 voor een nadere toelichting hierop.

²⁶⁹ Raadpleeg par. 3.3.2 voor een nadere toelichting hierop.

specifieke gevallen akkoord te gaan met WHOA-akkoorden met een relatief laag uitkeringspercentage,²⁷⁰ waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld om het lage uitkeringspercentage te compenseren.²⁷¹ Ook komt flexibiliteit tot uiting in het alsnog instemmen na een eerdere tegenstem.²⁷² Deze houding weerspiegelt een veranderingsbereidheid onder medewerkers²⁷³ die aansluit bij de visie om in te spelen op maatschappelijke behoeften.²⁷⁴

Proactieve communicatie met schuldenaren en herstructureringsdeskundigen blijkt belangrijk voor de Belastingdienst.²⁷⁵ Toch wordt in de praktijk opgemerkt dat inconsistenties in communicatie en aanpak de efficiëntie van de procedures kunnen ondermijnen.²⁷⁶ Deze inconsistenties kunnen een inbreuk maken op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

In hoofdstuk 4 worden deze spanningsvelden aan de hand van vier criteria – transparantie, communicatie, uniformiteit en flexibiliteit – verder geanalyseerd om te bepalen hoe de Belastingdienst zijn werkwijze kan optimaliseren binnen de kaders van de WHOA.

²⁷⁰ Raadpleeg par. 3.4.5.4 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷¹ Raadpleeg par. 3.4.5.2 & 3.4.5.4 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷² Raadpleeg par. 3.4.5.4 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷³ Raadpleeg par. 3.2.2.2 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷⁴ Raadpleeg par. 3.2.2.1 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷⁵ Raadpleeg par. 3.4.4.2 & 3.4.3.2 voor een nadere toelichting hierop.

²⁷⁶ Raadpleeg par. 3.4.1.2 & 3.3.3 voor een nadere toelichting hierop.

4. Sterke en zwakke factoren in het WHOA-beleid van de Belastingdienst

4.1 Toetsingskader

Dit hoofdstuk analyseert de sterke en zwakke punten van het WHOA-beleid van de Belastingdienst in relatie tot de hoofddoelstelling van de WHOA: het versterken van het reorganiserend vermogen van ondernemingen door succesvolle herstructureringsoperaties via homologatie van onderhandse akkoorden.²⁷⁷ De beoordeling vindt plaats aan de hand van vier toetsingscriteria. Op basis van deze evaluatie worden aanbevelingen voor verbetering van het WHOA-beleid van de Belastingdienst geformuleerd.²⁷⁸

Het eerste criterium is transparantie. Dit houdt in dat zowel de geschreven regels als de praktische processen en aandachtspunten duidelijk en begrijpelijk moeten zijn voor alle betrokken partijen, waaronder Ontvangers, schuldenaren, herstructureringsdeskundigen, schuldeisers en andere belanghebbenden. De focus ligt op het scheppen van helderheid over de (praktische) toepassing van de regels.²⁷⁹ Daarbij wordt gekeken naar aspecten zoals de volledigheid en toegankelijkheid van bepalingen, de mate van discretionaire ruimte die bepalingen bieden, en de aansluiting van het WHOA-beleid op ander intern beleid en andere regelgevingen.

Transparantie is essentieel omdat duidelijke en consistente regels bijdragen aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en juridische interpretatieconflicten helpen verminderen. Door deze voorspelbaarheid kunnen schuldenaren hun WHOA-akkoorden beter afstemmen op de voorwaarden van de Belastingdienst. Dit versnelt de onderhandelingen met de Belastingdienst, vergroot de kans op een instemming en daarmee de homologatie van het akkoord.

Het tweede criterium is de uniformiteit in de werkwijze van Ontvangers bij WHOA-trajecten, met een focus op de consistente toepassing van beleid en procedures. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de interne organisatie van de Belastingdienst in WHOA-procedures en de variaties in aanpak en kennis tussen verschillende WHOA-Ontvangers. Hoewel uniformiteit deels voortkomt uit transparantie, doordat duidelijke regels minder ruimte voor interpretatie laten, ligt de nadruk bij dit criterium vooral op de consistente praktische uitvoering van beleid en procedures.

Naast dat uniformiteit professionaliteit bevordert, bevordert uniformiteit ook zowel rechtsgelijkheid als rechtszekerheid. Het zorgt voor een gelijke en voorspelbare behandeling van zaken, wat schuldenaren in staat stelt hun WHOA-akkoord efficiënter af te stemmen op de voorwaarden van de Belastingdienst. Bovendien voorkomt uniformiteit vertragingen door standaardisatie en specialisatie, wat het proces versnelt en de kans op tijdige homologatie van een akkoord vergroot.

Het derde criterium is communicatie tussen Ontvangers en schuldenaren en/of herstructureringsdeskundigen. Dit criterium richt zich op de kwaliteit van samenwerking, waarbij de nadruk ligt op proactieve, consistente en professionele communicatie.

Een sterke communicatiecultuur voorkomt misverstanden, vertragingen en geschillen later in het proces door duidelijke en tijdige communicatie. Dit draagt bij aan een efficiënter proces en biedt schuldenaren beter inzicht in de verwachtingen van de Belastingdienst. Het verhoogt de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het traject, wat de kans op succesvolle WHOA-akkoorden aanzienlijk vergroot.

²⁷⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 1-2; Raadpleeg par. 2.2 voor een nadere toelichting op de doelstellingen van de WHOA.

²⁷⁸ Zie “Bijlage K: Overzicht van de sterke en zwakke factoren van en aanbevelingen voor het WHOA-beleid van de Belastingdienst” voor een schematisch overzicht van hetgeen in hoofdstuk 4 is behandeld.

²⁷⁹ De focus ligt niet zozeer op de praktische toepassing zelf, maar op de duidelijkheid die het beleid biedt over hoe deze toepassing in de praktijk moet worden uitgevoerd.

Het vierde criterium is flexibiliteit. Dit omvat zowel de bereidheid van de Belastingdienst om beleid en werkwijzen aan te passen zodat deze aansluiten bij de algemene eisen van de WHOA, als het vermogen om beleid los te laten of af te wijken van standaardprocedures wanneer dat beter past bij een specifieke WHOA-procedure. Factoren zoals innovatievermogen, menselijke capaciteit en de voorwaarden waaronder de Belastingdienst akkoord gaat met een WHOA-regeling spelen hierin een belangrijke rol.

Flexibiliteit maakt het mogelijk om maatwerk te leveren en effectief in te spelen op de behoeften van zowel het algemene WHOA-kader als individuele situaties. Dit stelt de Belastingdienst in staat om adequaat in te spelen op onverwachte of complexe situaties. Dit bevordert een efficiënte en succesvolle afhandeling van akkoorden.

Ook in dit hoofdstuk wordt gebruikgemaakt van de indeling in de begin-, midden- en eindfase van de WHOA-procedure, aangevuld met de interne kenmerken en het regelgevend kader van de Belastingdienst. Niet voor elk toetsingscriterium zijn er relevante opmerkingen te maken over de verschillende fasen, interne kenmerken of het regelgevend kader, omdat deze criteria daar weinig invloed op hebben of omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is om deze aspecten grondig te beoordelen. Dit komt vaak door de overlap tussen de criteria, waarbij relevante punten al elders in de evaluatie aan bod komen.

Verder kunnen de toetsingscriteria niet als strikt afzonderlijke domeinen worden beschouwd, omdat ze elkaar wederzijds beïnvloeden. Zo heeft de transparantie van het regelgevend kader bijvoorbeeld invloed op de beleidsvrijheid en de uniformiteit van werkwijzen. Eveneens ondersteunt effectieve communicatie de flexibiliteit, doordat tijdige en duidelijke informatie Ontvangers in staat stelt maatwerk te leveren. De onderlinge samenhang van deze vier criteria benadrukt dat ze samen een geïntegreerd kader vormen om het beleid van de Belastingdienst te beoordelen en gerichte aanbevelingen te formuleren.

4.2 Transparantie

4.2.1 *Interne kenmerken van de Belastingdienst*

4.2.1.1 Sterke factor: kernwaarden

De kernwaarden van de Belastingdienst – verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid en zorgvuldigheid²⁸⁰ - bevorderen transparantie door een fundament te bieden om het WHOA-beleid begrijpelijk en toegankelijk te maken.

Daarnaast hecht de Belastingdienst groot belang aan rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en respect,²⁸¹ wat bij zou moeten dragen aan een helder beleid dat deze principes waarborgt voor betrokkenen bij de WHOA. In lijn hiermee benadrukt Van den Berg dat de interne processen goed gestructureerd zijn, met bijzondere aandacht voor de toegankelijkheid van het WHOA-proces voor schuldenaren.²⁸²

4.2.1.2 Zwakke factor: gebrek aan voorlichting

Volgens Van den Berg en Bakker ontbreekt bij schuldeisers en schuldenaren momenteel voldoende kennis over het specifieke beleid en de rol van de Belastingdienst in WHOA-procedures, die vaak enkel wordt

²⁸⁰ *Handboek Controle* 2024, par. 4.3.

²⁸¹ *Handboek Controle* 2024, par. 4.2.

²⁸² Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 7.

gezien als een ongewenste geldinner.²⁸³ Tegelijkertijd ervaren medewerkers van de Belastingdienst zelf intern een tekort aan duidelijke en toegankelijke richtlijnen.²⁸⁴ Interne onduidelijkheid over beleid maakt het voor externe partijen nog moeilijker om inzicht te krijgen in de rol en verwachtingen van de Belastingdienst.

Gezien de voorlichtende taak van de Belastingdienst²⁸⁵ is het noodzakelijk dat meer wordt gedaan om betrokkenen te informeren over de rol van de Belastingdienst in WHOA-procedures. Een centraal WHOA-loket kan hierbij uitkomst bieden door eenvoudig en laagdrempelig toegang te bieden tot basisinformatie en veelgestelde vragen, bijvoorbeeld via een subpagina op de website van de Belastingdienst.²⁸⁶ Het risico van foutieve voorlichting blijft daarbij beperkt, aangezien dit risico primair bij de belastingplichtigen ligt.²⁸⁷

4.2.2 Regelgevend kader

4.2.2.1 Sterke factor: beleidsvorming

De toevoeging van specifieke bepalingen aan de Leidraad en IIB biedt de Ontvangers duidelijke richtlijnen en zorgt voor een consistent en voorspelbaar fundament voor zowel schuldenaren als schuldeisers.²⁸⁸ Dat de Belastingdienst al zes maanden na de invoering van de WHOA beleid formuleerde, getuigt van een proactieve aanpak.²⁸⁹ Deze snelle invoering kan mede zijn ingegeven door het vertrouwen van de Belastingdienst in de WHOA, die zowel wettelijke als rechterlijke waarborgen biedt voor een zorgvuldig proces van kwijtschelding.²⁹⁰

Het van toepassing verklaren van het reguliere kwijtscheldingsbeleid op WHOA-procedures (art. 73.3a.1 Leidraad)²⁹¹ biedt duidelijkheid en voorkomt dat betrokkenen een geheel nieuw stelsel van beleidsregels moeten aanleren.

Daarnaast ondersteunt het reguliere kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst, gericht op de bescherming van zijn wettelijke preferentie, niet alleen de belastinginning, maar bevordert het ook de betalingsdiscipline en *compliance* onder belastingplichtigen.²⁹² Doordat dit beleid aansluit bij de verwachte rol en de wettelijke taken van de Belastingdienst,²⁹³ draagt het bij aan de voorspelbaarheid voor de betrokken partijen.

²⁸³ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 7-8; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 5.

²⁸⁴ *Van visie naar actie* 2020, p. 34; raadpleeg par. 3.2.2.3 voor een nadere toelichting.

²⁸⁵ HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918, par 45; Borstlap & Joustra 2017, p. 15; zie ook Cramwinckel 2022, p. 2.1.

²⁸⁶ Momenteel is er op de website van de Belastingdienst geen duidelijke informatie over de WHOA te vinden. Over andere onderwerpen is er wel duidelijke informatie te vinden, zie bijvoorbeeld de pagina ‘Erven en erfbelasting’ (<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/erfbelasting/erfbelasting>, geraadpleegd op 13-11-2024).

²⁸⁷ HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918, r.o. 45; zie ook Cramwinckel 2022, p. 2.1.

²⁸⁸ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1183; Raadpleeg par. 3.4 voor een gedetailleerde uiteenzetting van het WHOA-beleid van de Belastingdienst.

²⁸⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2021 (*Stcrt.* 2021, 33908); Van Oers, *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87, p. 348; Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024; Zie ook Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 11.

²⁹⁰ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

²⁹¹ Art. 73.3a.1 Leidraad: “Het beleid in deze leidraad en in de regeling dat ziet op kwijtschelding van belastingen is ook van toepassing op een verzoek om instemming met een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, tenzij daarvan wordt afgeweken in de volgende artikelen.”

²⁹² Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6; Zie ook Handboek Controle par. 2.3.

²⁹³ Zie ook Handboek Controle par. 2.3.

Vanwege de snelle ontwikkelingen in het WHOA-landschap, mede door het jonge karakter van de regeling en de impact van de coronacrisis, blijft het echter belangrijk om het beleid van de Belastingdienst regelmatig te evalueren en eventueel aan te passen.

4.2.2.2 Zwakke factoren

4.2.2.2.1 Discrepantie tussen wets- en beleidsterminologie

Hoewel de Belastingdienst inspanningen levert om een duidelijk regelgevend kader te bieden binnen WHOA-procedures, bestaan er zwakke punten op het gebied van transparantie door discrepanties in terminologie van het WHOA-beleid en de WHOA zelf. Neijt benadrukt dat termen zoals “dwangcrediteur” (art. 26.3.8 Leidraad; art. 43.5 IIB) en “fixatiedatum” (art. 56.37.5 IIB) door de Belastingdienst worden gebruikt, maar niet voorkomen in de WHOA.²⁹⁴ Ook “saneringsakkoord” (art. 73.3a.2a Leidraad; art. 56.33 IIB) wijkt af van de WHOA-term “onderhands akkoord,” zonder uitleg over deze terminologische keuze.

Deze inconsistenties veroorzaken verwarring onder betrokkenen en hebben juridisch weinig waarde, aangezien WHOA-zaken door de rechter worden getoetst aan de Faillissementswet, niet aan beleid.²⁹⁵ Hoewel de Leidraad juridisch bindend is voor de Belastingdienst,²⁹⁶ benadrukt Neijt dat deze nog geen doorslaggevende waarde heeft gehad in de rechtszaal.²⁹⁷ Daarnaast kunnen deze juridisch irrelevante termen regelmatig tot discussies leiden.²⁹⁸

Dit speelt bijvoorbeeld bij de vraag wie als dwangcrediteuren worden aangemerkt. Schulden vóór de “fixatiedatum” worden als dwangcrediteuren aangemerkt door de Belastingdienst, en de schulden daarna als lopende verplichtingen. Dit onderscheid kent de WHOA niet, maar heeft wel gevolgen voor de opstelling van de Belastingdienst. Dwangcrediteuren buiten het akkoord laten roept namelijk vaak bezwaar op bij de Belastingdienst, terwijl er bij lopende verplichtingen aanzienlijk minder weerstand is.²⁹⁹ Omdat de Belastingdienst zich aansluit bij de fixatiedatum die de schuldenaar kiest (art. 56.37.5 IIB), kan hierdoor strategische manipulatie plaatsvinden. Schuldenaren kunnen de fixatiedatum zodanig kiezen dat ze bepaalde schulden als lopende verplichtingen aanmerken, waardoor ze deze schulden makkelijker buiten het akkoord kunnen houden.

Het WHOA-beleid van de Belastingdienst zou waar mogelijk beter kunnen worden afgestemd op de terminologie van de WHOA-wetgeving. Begrippen zoals “saneringsakkoord”³⁰⁰ en “fixatiedatum”³⁰¹ kunnen worden aangepast om deze in lijn te brengen met de wettelijke terminologie.

Voor de term “dwangcrediteur,” die niet in de WHOA voorkomt maar wel praktisch relevant is voor het kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst,³⁰² kan de Belastingdienst geanonimiseerde praktijkvoorbeelden opnemen in een jaarlijks openbaar verslag. Dit moet binnen de wettelijke beperkingen van art. 67 IW 1990 blijven, wat mogelijk is door gegevens volledig te anonimiseren en de publicatie te rechtvaardigen op basis van de noodzaak voor een publiekrechtelijke taak, zoals het

²⁹⁴ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 9-10.

²⁹⁵ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 9-10.

²⁹⁶ HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258 (*Leidraad arrest*), r.o. 4.6.; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1177; raadpleeg par. 3.3.1.1 voor een uitleg over waarom de Leidraad als recht kan worden beschouwd.

²⁹⁷ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 1.

²⁹⁸ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 7.

²⁹⁹ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 9-10.

³⁰⁰ Aanpassen naar “onderhands akkoord.”

³⁰¹ Aanpassen naar “de datum waarop een startverklaring bedoeld in art. 370 lid 3 Fw is gedeponneerd.”

³⁰² Zie bijvoorbeeld art. 26.3.8 Leidraad & art. 43.5 IIB.

bevorderen van transparantie en rechtsontwikkeling. Zo blijven de gegevens onherleidbaar naar specifieke partijen. Dit bevordert niet alleen transparantie en voorkomt verwarring bij betrokkenen, maar kan daarnaast ook bijdragen aan de rechtsontwikkeling in de rechtspraak over wat precies onder "dwangcrediteuren" wordt verstaan.³⁰³

4.2.2.2 Inconsistenties in intern beleid

De versnippering van beleid over verschillende en binnen bronnen verhindert de transparantie en uitvoerbaarheid van beleid voor Ontvangers. Dit veroorzaakt niet alleen verwarring bij Ontvangers, maar maakt het voor schuldenaren eveneens lastig om het beleid te doorgronden. Een oplossing is om het volledige WHOA-beleid centraal in de IIB op te nemen, waarbij alle relevante regels worden samengevoegd. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door de checklist van art. 56.41 IIB om te zetten in een schematische en overzichtelijke beslissingsboom. De IIB is hiervoor geschikt, omdat het de meest uitgebreide beleidsbron is. Daarnaast gebruikt de IIB geen onnodig complexe juridische taal, waardoor de IIB ook toegankelijk is voor niet-juristen.

Verder benadrukt Graaff dat de verschillen tussen beleid voor reguliere kwijtscheldingsverzoeken en WHOA-verzoeken verwarring veroorzaken voor Ontvangers en schuldenaren. Hij pleit voor een uniforme regelset om beide soorten verzoeken consistent te behandelen.³⁰⁴ Dit verhoogt de interne efficiëntie en verlaagt de complexiteit en kosten voor betrokken partijen. Dit vergt echter bereidheid van de Belastingdienst om afstand te doen van enkele robuuste voorrechten onder het reguliere kwijtscheldingsbeleid, daarom lijkt dit misschien niet realistisch.

Tot slot bestaat er inconsistentie tussen art. 73.3a.2 lid 5 Leidraad, dat kwijtscheldingen van specifieke belastingschulden toestaat, en art. 8 lid 2 UR IW 1990, dat dit verbiedt.³⁰⁵ Het is daarom aan te bevelen om art. 8 lid 2 UR IW 1990 in lijn te brengen met de Leidraad en WHOA, zodat de brede toepassing van de WHOA wordt gewaarborgd, juridische tegenstrijdigheden worden opgelost en discussies over dit punt worden voorkomen.

4.2.3 Middenfase

4.2.3.1 Sterke factor: duidelijke instemmingsvoorwaarden

De Belastingdienst stelt drie specifieke voorwaarden aan de instemming met een WHOA-akkoord, vastgelegd in art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad.³⁰⁶ De eerste voorwaarde is dat het akkoord schriftelijk wordt aangeboden en de informatie bevat zoals vereist in art. 375 Fw (zie ook art. 56.37.2 en 56.37.4 IIB). Dit vereenvoudigt de verwerking van complexe documentatie en beperkt risico's bij digitale overdracht.³⁰⁷ Echter, art. 375 Fw verplicht deze gegevensverstrekking en schriftelijke indiening al expliciet en maakt deze toevoeging in de Leidraad overbodig. Ten tweede moet de klassenindeling in het akkoord correct aansluiten bij de wettelijke preferentie van de Belastingdienst. Dit vereiste is echter al vastgelegd in art.

³⁰³ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

³⁰⁴ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 5.

³⁰⁵ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1181.

³⁰⁶ Art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad: "De ontvanger kan instemmen met een aan hem aangeboden akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
– het akkoord is schriftelijk aangeboden en voldoet aan de in artikel 375 FW gestelde eisen;
– de ontvanger is in een klasse ingedeeld waarin zijn wettelijke preferentie voldoende tot uiting komt;
– het is aannemelijk dat het aangeboden akkoord, afgezien van de daarvoor nog te verrichten formaliteiten, door de rechtbank zou worden gehomologeerd."

³⁰⁷ Moeni & Spronck, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/15, p. 12.

374 Fw, dat een correcte indeling afdwingt. Ten derde vereist de Belastingdienst dat het aannemelijk is dat het akkoord uiteindelijk door de rechter wordt gehomologeerd. Hierbij is het belangrijk dat de Belastingdienst niet in een slechtere positie terechtkomt dan in een faillissementsscenario. Dit komt doordat de rechter waarschijnlijk alleen zal homologeren als alle schuldeisers, inclusief de Belastingdienst, beter af zijn onder het WHOA-akkoord (art. 56.37.6 IIB).³⁰⁸ Dit criterium wordt al gewaarborgd door art. 384 lid 3 Fw, dat de *no creditor worse off-test* bevat.³⁰⁹

Hoewel deze voorwaarden een herhaling zijn van bestaande wettelijke vereisten, is het goed dat de Belastingdienst deze eisen expliciet in het WHOA-beleid heeft opgenomen. Dit beleid is in lijn met de WHOA en verduidelijkt de voorwaarden die specifiek voor de Belastingdienst van belang zijn. Voor Ontvangers en andere betrokkenen zonder juridische achtergrond biedt dit een centrale en toegankelijke bundeling van voorwaarden, waardoor zij niet hoeven terug te grijpen op de complexere en versnipperde bepalingen van de Faillissementswet.

4.2.3.2 Zwakke factor: onduidelijkheid 20%-regel

Art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad,³¹⁰ welke de 20%-regel bevat, is onvolledig. Het biedt geen duidelijkheid over de financiering van de 20%-regel voor mkb-schuldeisers. Deze essentiële informatie is alleen terug te vinden in de toelichting van de staatssecretaris.³¹¹ Het verdient aanbeveling om art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad te herzien door de financieringswijze van de 20%-regeling te expliciteren.

Bovendien houdt deze bepaling geen rekening met akkoordvormen die afwijken van percentageakkoorden.³¹² Hierdoor sluit het beleid van de Belastingdienst onvoldoende aan bij de flexibiliteit die de WHOA nastreeft, waarbij *debt for equity swaps* bijvoorbeeld ook zijn toegestaan.³¹³ Door in het beleid expliciet ruimte te bieden voor alternatieve akkoordvormen, sluit het beleid beter aan bij de doelstellingen van de WHOA.³¹⁴

Daarnaast creëren de woorden “onder omstandigheden” en “kan” in het artikel onduidelijkheid, omdat niet wordt gespecificeerd onder welke omstandigheden de Belastingdienst kan afwijken van de standaardregel dat hij het dubbele percentage moet ontvangen ten opzichte van mkb-crediteuren. Dit gebrek aan precisie belemmert schuldenaren en schuldeisers om adequaat in te schatten of instemming mogelijk is. Aangezien hierover ook elders geen duidelijkheid wordt geboden, is betere communicatie essentieel.

³⁰⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2021 (*Stcrt.* 2021, 33908), p. 9.

³⁰⁹ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1178-1179.

³¹⁰ Art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad: “De ontvanger houdt bij de beoordeling van een aan hem aangeboden bedrag in het kader van een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, rekening met de zogenoemde 20%-regel als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW. De ontvanger kan daardoor onder omstandigheden medewerking verlenen aan een akkoord ondanks dat hij niet het dubbele percentage ontvangt van hetgeen aan concurrente schuldeisers als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW op hun vorderingen zal worden uitgekeerd.”

³¹¹ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2021 (*Stcrt.* 2021, 33908), p. 8.

³¹² Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1179.

³¹³ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 249, nr. 3, p. 11; Langenburg, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/27, p. 21; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 464.

³¹⁴ Tekstvoorstel I art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad: “De ontvanger houdt bij de beoordeling van een aan hem aangeboden bedrag in het kader van een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, rekening met de zogenoemde 20%-regel als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW. Deze 20%-regel wordt gefinancierd vanuit het beschikbare akkoordbedrag. De ontvanger kan daardoor onder omstandigheden medewerking verlenen aan een akkoord ondanks dat hij niet het dubbele percentage in geld ontvangt van hetgeen aan waarde aan concurrente schuldeisers als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW op hun vorderingen zal worden uitgekeerd.”

Een oplossing is om geanonimiseerde praktijkvoorbeelden van casussen waarin de omstandigheden worden toegelicht waaronder wel of niet is afgeweken van de verdubbeling van de 20%-regel op te nemen in een jaarlijks openbaar verslag.³¹⁵ Dit biedt niet alleen beter inzicht aan betrokkenen, maar stelt Ontvangers ook in staat om hun werkwijzen beter op elkaar af te stemmen door het verslag te raadplegen. In ieder geval zouden de redenen voor het al dan wel niet toepassen van het dubbele percentage op de 20%-regel helder moeten worden gecommuniceerd met de schuldenaar.³¹⁶

4.2.4 Eindfase

4.2.4.1 Sterke factoren

4.2.4.1.1 Checklist

In de eindfase van WHOA-procedures bevordert de checklist uit art. 56.41 IIB³¹⁷ transparantie door een gestructureerde en uniforme aanpak te bieden bij de beoordeling van WHOA-akkoorden. Deze checklist ondersteunt het professioneel en consistent handelen van de Belastingdienst en verschaft betrokken partijen inzicht in de gehanteerde criteria en beoordelingsstappen.³¹⁸ Een systematisch en consequent gebruik van deze checklist is daarom essentieel.

4.2.4.1.2 Kwijtschelding

Verder is het goed dat de Belastingdienst kwijtschelding verleent voor de resterende belastingschulden wanneer hij instemt met het akkoord (art. 73.3a.3 Leidraad). Dit sluit aan bij het wettelijke systeem van de WHOA, waarin een gehomologeerd akkoord schuldeisers verplicht om zich te conformeren aan de vastgelegde schuldregeling, inclusief eventuele kwijtschelding (art. 385 Fw).

Daarnaast merkt Graaff op dat de Belastingdienst slechts in beperkte mate gebruik maakt van bestuurdersaansprakelijkheid³¹⁹ of derdeaansprakelijkheid³²⁰ na homologatie.³²¹ Dit draagt bij aan het finale karakter van het WHOA-akkoord en versterkt rechtszekerheid.

³¹⁵ Zoals bedoeld in par. 4.2.2.2.1.

³¹⁶ Tekstvoorstel II art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad: “De ontvanger houdt bij de beoordeling van een aan hem aangeboden bedrag in het kader van een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, rekening met de zogenoemde 20%-regel als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW. Deze 20%-regel wordt gefinancierd vanuit het beschikbare akkoordbedrag. De ontvanger kan daardoor onder omstandigheden medewerking verlenen aan een akkoord ondanks dat hij niet het dubbele percentage in geld ontvangt van hetgeen aan waarde aan concurrente schuldeisers als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW op hun vorderingen zal worden uitgekeerd. De gronden waarop al dan niet deze medewerking wordt verleend, worden op duidelijke wijze aan de aanbieder van het akkoord kenbaar gemaakt.”

³¹⁷ Zie bijlage J: Checklist artikel 56.41 IIB.

³¹⁸ Het verdient aanbeveling deze checklist in een beslissingsboom te veranderen die stapsgewijs en schematisch alle beoordelingscriteria afaat, zoals voorgesteld in par. 4.2.2.2.

³¹⁹ Raadpleeg art. 370 lid 2 Fw; art. 36 IW 1990; art. 36b IW 1990 voor deze bevoegdheid.

³²⁰ Raadpleeg art. 370 lid 2 Fw; art. 73.3a.3 Leidraad voor deze bevoegdheid; zie ook art. 56.37.3 IIB voor deze bevoegdheid.

³²¹ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 8.

4.2.4.2 Zwakke factoren

4.2.4.2.1 Onduidelijkheid over afwijzingsgronden

Hoewel de checklist in art. 56.41 IIB³²² een gestructureerde beoordeling van WHOA-akkoorden ondersteunt, schiet deze tekort doordat de aanvullende afwijzingsgronden ontbreken, terwijl deze cruciaal zijn voor de beoordeling door de Belastingdienst.³²³

De aanvullende afwijzingsgronden zijn bijzonder relevant voor de voorrangspositie van de Belastingdienst. Deze gronden omvatten het verbod dat een schuldeiser slechter af is dan in een faillissement (art. 384 lid 3 Fw; art. 56.39.2 IIB; zie ook art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad),³²⁴ de eis dat de klassenindeling nauwkeurig wordt nageleefd (art. 384 lid 4 onder b Fw; art. 56.39.2 IIB; zie ook art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad)³²⁵ en de 20%-regel wordt gerespecteerd (art. 384 lid 4 onder a Fw; art. 56.39.2 IIB; zie ook art. 73.3a.2 lid 1 Leidraad).³²⁶ Daarnaast is de afwijzingsgrond die het verstrekken van niet-geldelijke uitkeringen onder het akkoord verbiedt (art. 384 lid 4 onder c en d Fw; art. 56.39.2 IIB) relevant voor de Belastingdienst,³²⁷ omdat dit in het reguliere kwijtscheldingsbeleid niet wordt toegestaan (art. 26.3.3 Leidraad), maar bij WHOA-procedures wel (art. 73.3a.2 lid 4 Leidraad).

Doordat dit mist in de checklist moeten Ontvangers aanvullende bronnen raadplegen, wat verwarring en inefficiëntie veroorzaakt. Het toevoegen van een apart onderdeel met deze gronden zou de checklist completer maken.³²⁸

Daarnaast is het taalgebruik in het gedeelte over de algemene afwijzingsgronden sterk juridisch van aard, wat lastig te doorgronden kan zijn voor Ontvangers zonder juridische achtergrond. Dit staat in contrast met het meer toegankelijke taalgebruik in de rest van de checklist. Het vereenvoudigen van deze sectie zou de leesbaarheid verbeteren en het gebruiksgemak vergroten.

Ook is het belangrijk dat de Belastingdienst meer transparantie biedt over de toepassing van afwijzingsgronden, aangezien het beslisproces momenteel weinig inzichtelijk is door het gebrek aan toelichting tijdens zittingen.³²⁹ Dit kan worden verbeterd door geanonimiseerde praktijkvoorbeelden van WHOA-zaken op te nemen in het jaarlijkse openbare verslag.³³⁰ Deze voorbeelden verduidelijken waarom bepaalde akkoorden zijn afgewezen of goedgekeurd en hoe de gronden daarvoor in de praktijk worden toegepast.

4.2.4.2.2 Discretionaire ruimte

Het beleid bevat bepalingen die de Belastingdienst aanzienlijke discretionaire ruimte bieden. Hoewel deze ruimte flexibiliteit biedt bij de beoordeling van WHOA-akkoorden, kan het gebrek aan eenduidige criteria leiden tot gebrek aan transparantie.

³²² Zie bijlage J: Checklist artikel 56.41 IIB.

³²³ Zie ook Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, p. 459, Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1180; Van Oers, *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87, p. 348 & Van Oers 2020, p. 509-510.

³²⁴ Raadpleeg par. 2.3.4.3.2 voor een nadere beschrijving van deze aanvullende afwijzingsgrond.

³²⁵ Raadpleeg par. 2.3.4.3.3 voor een nadere beschrijving van deze aanvullende afwijzingsgrond.

³²⁶ Raadpleeg par. 2.3.4.3.4 voor een nadere beschrijving van deze aanvullende afwijzingsgrond.

³²⁷ Raadpleeg par. 2.3.4.3.5 voor een nadere beschrijving van deze aanvullende afwijzingsgrond.

³²⁸ Het onderdeel over de algemene afwijzingsgronden kan hernoemd worden naar “Algemene afwijzingsgronden bij homologatie van een akkoord => artikel 384 lid 2 Fw.” Het onderdeel over de aanvullende afwijzingsgronden kan “Aanvullende afwijzingsgronden bij homologatie van een akkoord => artikel 384 lid 3 en 4 Fw” worden genoemd.

³²⁹ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 2-3.

³³⁰ Zoals bedoeld onder par. 4.2.2.2.1.

Een voorbeeld hiervan is art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad,³³¹ dat ruimte biedt voor instemming met akkoorden waarbij niet alle schuldeisers zijn betrokken. De huidige 'kan-bepaling' leidt tot onduidelijkheid over de omstandigheden waaronder deze ruimte wordt toegepast. Het veranderen van deze bepaling in een dwingende bepaling is onrealistisch, omdat de Belastingdienst zijn discretionaire ruimte nodig heeft om per geval te kunnen beoordelen of uitsluiting van schuldeisers gerechtvaardigd is. Zo kan hij zijn preferente positie beschermen door geen akkoord te geven in situaties waarin het onredelijk is dat sommige schuldeisers buiten het akkoord volledig worden voldaan, terwijl de Belastingdienst dat niet wordt.³³²

Het artikel kan worden aangepast om expliciet te maken dat de Belastingdienst in beginsel instemt met een akkoord dat niet alle schuldeisers omvat, mits dit geen onredelijke afbreuk doet aan zijn preferente positie. Door deze verduidelijking wordt expliciet vastgelegd dat de Belastingdienst geen fundamentele bezwaren heeft tegen akkoorden waarbij niet alle schuldeisers instemmen, zolang zijn positie niet wordt geschaad. Dit vermindert de ruimte voor discussie over dit onderwerp.³³³

Daarnaast verdient het aanbeveling om in het jaarlijks openbare verslag geanonimiseerde praktijkvoorbeelden op te nemen die inzicht geven in de omstandigheden waaronder de Belastingdienst akkoord gaat met een WHOA-akkoord waarin niet alle schuldeisers zijn betrokken, en hoe dit akkoord er dan uit ziet.³³⁴

Een vergelijkbaar probleem met betrekking tot discretionaire ruimte doet zich voor in art. 73.3a.3 Leidraad,³³⁵ waarin wordt bepaald dat de Belastingdienst na homologatie derden aansprakelijk kan stellen indien dit redelijk is. In dat geval wordt geen kwijtschelding verleend, maar worden geen verdere invorderingsmaatregelen genomen tegen de schuldenaar. De Ontvanger vermeldt in de beschikking aan de schuldenaar dat de mogelijkheid tot derdeaansprakelijkheid behouden blijft.

Aan de ene kant biedt deze regeling de Belastingdienst flexibiliteit om belastingschulden via derdeaansprakelijkheid te innen en zo fiscale belangen te beschermen, terwijl de invorderingsdruk op de schuldenaar wordt verlicht. Aan de andere kant kan dit ertoe leiden dat de Belastingdienst te snel instemt met akkoorden in de verwachting later verhaal te kunnen halen bij derden,³³⁶ en vermindert het ook de transparantie door opnieuw discretionaire ruimte te creëren.

³³¹ Art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad: “De ontvanger kan ook instemmen met een aan hem aangeboden akkoord als bedoeld in artikel 370 FW, als dit niet ziet op alle schuldeisers van de belastingschuldige. De ontvanger kan eveneens instemmen met een akkoord als er nog een redelijke mogelijkheid is om een derde aansprakelijk te stellen. Zie in dit verband artikel 73.3a.3.”

³³² Zie ook Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1180; Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1562, r.o. 5.19.

³³³ Tekstvoorstel art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad: “De ontvanger stemt in met een aan hem aangeboden akkoord als bedoeld in artikel 370 FW, ook indien niet alle schuldeisers van de belastingschuldige in het akkoord zijn betrokken, tenzij dit leidt tot een onredelijke benadeling van de preferente positie van de ontvanger. De ontvanger kan eveneens instemmen met een akkoord als er nog een redelijke mogelijkheid is om een derde aansprakelijk te stellen. Zie in dit verband artikel 73.3a.3.”

³³⁴ Zoals bedoeld onder par. 4.2.2.2.1.

³³⁵ Art. 73.3a.3 Leidraad: “Als de ontvanger instemt met een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, verleent hij kwijtschelding voor het deel van de belastingschuld dat onbetaald blijft, nadat het akkoord tot stand is gekomen dan wel is gehomologeerd en hij het bedrag dat hem op grond van het akkoord toekomt, heeft ontvangen. De ontvanger kan voor belastingaanslagen waarvoor derden in redelijkheid aansprakelijk kunnen worden gesteld toezeggen dat daarvoor ten aanzien van de belastingschuldige geen verdere invorderingsmaatregelen worden genomen in plaats van kwijtschelding te verlenen. De ontvanger vermeldt in dat geval in de beschikking dat hij zich het recht voorbehoudt om derden aansprakelijk te stellen voor de betreffende belastingaanslagen.”

³³⁶ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1181-1182.

Voor de derde is het daarnaast van belang om te weten of de Belastingdienst hem aansprakelijk zal stellen, omdat hij vervolgens geen verhaal meer kan halen op de schuldenaar, wat voor de derde kan resulteren in financiële verliezen (art. 370 lid 2 Fw). Deze onduidelijkheid kan het akkoordproces vertragen, doordat partijen twijfelen over de uiteindelijke uitkomst van derdeaansprakelijkheidskwesties.

Van Oers onderscheidt drie mogelijke benaderingen bij derdeaansprakelijkheid op basis van art. 26.3.2 Leidraad en art. 43.7 IIB: niet toetreden tot het akkoord indien verhalen op derden meer oplevert, wel toetreden en verhaal op derden buiten het akkoord houden, of toetreden met een afkoopregeling voor derdeaansprakelijkheid.³³⁷ Hoewel deze opties flexibiliteit bieden, ontbreekt een duidelijke richtlijn over wanneer en hoe deze keuzes worden gemaakt.

Van Oers merkt op dat het handelen van de Belastingdienst bij beslissingen over derdeaansprakelijkheid wordt getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur,³³⁸ zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit vereist dat derden moeten kunnen vertrouwen op de finaliteit van een akkoord en dat alle betrokken partijen consistent en eerlijk worden behandeld. Daarnaast wijst Van Oers op een recente conclusie van A-G IJzerman, waarin het belang van voortvarendheid bij aansprakelijkheidsprocedures wordt benadrukt. Hoewel deze zaak specifiek betrekking had op faillissement en bestuurdersaansprakelijkheid,³³⁹ stelt Van Oers dat de verplichting tot voortvarend handelen ook relevant is binnen WHOA-trajecten.³⁴⁰ Hieruit blijkt dat de Belastingdienst zijn recht om derden aansprakelijk te stellen niet onbeperkt kan inzetten en dat het beleid zorgvuldig en proportioneel moet worden uitgevoerd.

Om aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te voldoen, is het volledig schrappen van de discretionaire ruimte geen geschikte oplossing. Enerzijds zou dit betekenen dat de Belastingdienst derden altijd automatisch aansprakelijk moet stellen, wat de finaliteit van een akkoord ondermijnt. Anderzijds zou het volledig uitsluiten van de mogelijkheid om derden aansprakelijk te stellen de flexibiliteit beperken om akkoorden aan te passen aan specifieke omstandigheden.

Een betere aanpak is om in art. 73.3a.3 Leidraad een verplichting op te nemen tot voorafgaande communicatie met derden over potentiële aansprakelijkheid.³⁴¹ Door hierbij duidelijke afspraken vast te leggen over de omvang en voorwaarden van deze aansprakelijkheid, krijgen derden vooraf inzicht in hun positie en wordt er bijgedragen aan de finaliteit van het akkoordproces. Hiermee waarborgt de

³³⁷ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1181-1182.

³³⁸ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1182.

³³⁹ Concl. A-G R. L. H. IJzerman, ECLI:NL:PHR:2021:527, bij HR 14 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:563, *Vakstudie Nieuws Vandaag* 2021/1479, onderdeel 5.5.-5.6.

³⁴⁰ Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1182.

³⁴¹ Tekstvoorstel I art. 73.3a.3 Leidraad: “Als de ontvanger instemt met een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, verleent hij kwijtschelding voor het deel van de belastingschuld dat onbetaald blijft, nadat het akkoord tot stand is gekomen dan wel is gehomologeerd en hij het bedrag dat hem op grond van het akkoord toekomt, heeft ontvangen.

De ontvanger stelt voor belastingaanslagen waarvoor derden in redelijkheid aansprakelijk kunnen worden gesteld, deze derden voorafgaand aan de homologatie schriftelijk in kennis hiervan via beschikking. In deze beschikking wordt expliciet vermeld of de ontvanger voornemens is de betreffende derden aansprakelijk te stellen. Tevens worden de omvang en voorwaarden van een eventuele aansprakelijkstelling duidelijk omschreven.

Indien de ontvanger derden tijdig en volledig heeft geïnformeerd over eventuele aansprakelijkstelling, kan hij voor deze belastingaanslagen toezeggen aan de belastingschuldige dat ten aanzien van hem geen verdere invorderingsmaatregelen worden genomen in plaats van kwijtschelding te verlenen. De ontvanger vermeldt in dat geval in de beschikking dat hij zich het recht voorbehoudt om derden aansprakelijk te stellen voor de betreffende belastingaanslagen.”

Belastingdienst voortvarendheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, doordat betrokkenen tijdig geïnformeerd worden en consistent en eerlijk worden behandeld.

Verder ontbreken bij de Belastingdienst vaste richtlijnen voor het omgaan met niet-nakoming van voorwaardelijke instemming met een WHOA-akkoord.³⁴² Dit probleem wordt versterkt door het feit dat voorwaardelijke instemming formeel niet lijkt te zijn toegestaan, maar in de praktijk toch wordt toegepast.³⁴³ Dit leidt tot onzekerheid bij schuldenaren en tast de finaliteit van het akkoord aan.

Om dit probleem aan te pakken, is het essentieel dat de Belastingdienst de voorwaarden en gevolgen van voorwaardelijke instemming expliciet vastlegt in de beschikking als bedoeld in art. 73.3a.3 Leidraad.³⁴⁴ Hierbij dient te worden vermeden expliciet te spreken over "voorwaarden", om juridische complicaties te voorkomen in het licht van de uitspraak van de rechtbank Den Haag.³⁴⁵ Dit biedt schuldenaren duidelijkheid over hun verplichtingen en de gevolgen van niet-nakoming, voorkomt het later intrekken van instemming en versterkt de voorspelbaarheid en finaliteit van WHOA-akkoorden.

4.2.4.2.3 Ambigüiteit rondom verrekening

Een belangrijk punt van intransparantie in het WHOA-beleid betreft de status en verrekening van belastingsschulden na homologatie. Artikel 73.3a.4 Leidraad³⁴⁶ bepaalt dat de Belastingdienst bij homologatie resterende belastingsschulden niet kwijtscheldt indien hij niet instemt, maar wel invorderingsmaatregelen opschort. Verder lijkt dit artikel ervan uit te gaan dat onbetaalde

³⁴² Zie ook Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5-6.

³⁴³ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023; raadpleeg par. 3.4.5.2 voor een nadere toelichting hierop.

³⁴⁴ Tekstvoorstel II art. 73.3a.3 Leidraad (voortbouwend op tekstvoorstel I): "Als de ontvanger instemt met een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, verleent hij kwijtschelding voor het deel van de belastingsschuld dat onbetaald blijft, nadat het akkoord tot stand is gekomen dan wel is gehomologeerd en hij het bedrag dat hem op grond van het akkoord toekomt, heeft ontvangen.

Indien er afspraken zijn gemaakt met de belastingsschuldige omtrent de instemming, worden deze afspraken helder en gedetailleerd vastgelegd in de beschikking. In de beschikking wordt tevens expliciet omschreven welke gevolgen niet-nakoming van deze afspraken met zich meebrengt.

De ontvanger stelt voor belastingaanslagen waarvoor derden in redelijkheid aansprakelijk kunnen worden gesteld, deze derden voorafgaand aan de homologatie schriftelijk in kennis hiervan via beschikking. In deze beschikking wordt expliciet vermeld of de ontvanger voornemens is de betreffende derden aansprakelijk te stellen. Tevens worden de omvang en voorwaarden van een eventuele aansprakelijkstelling duidelijk omschreven.

Indien de ontvanger derden tijdig en volledig heeft geïnformeerd over eventuele aansprakelijkstelling, kan hij voor deze belastingaanslagen toezeggen aan de belastingsschuldige dat ten aanzien van hem geen verdere invorderingsmaatregelen worden genomen in plaats van kwijtschelding te verlenen. De ontvanger vermeldt in dat geval in de beschikking dat hij zich het recht voorbehoudt om derden aansprakelijk te stellen voor de betreffende belastingaanslagen."

³⁴⁵ Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023; raadpleeg par. 3.4.5.2 voor een nadere toelichting hierop.

³⁴⁶ Art. 73.3a.4 Leidraad: "Als een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, waarmee de ontvanger niet heeft ingestemd, door de rechtbank wordt gehomologeerd, verleent de ontvanger voor het resterende deel van de belastingaanslagen geen kwijtschelding maar neemt hij geen verdere invorderingsmaatregelen.

Belastingteruggaven met een dagtekening gelegen na de datum van homologatie van een akkoord die materieel betrekking hebben op een periode waarop het akkoord betrekking heeft, zal de ontvanger in beginsel niet verrekenen met de vorderingen die tot een natuurlijke verbintenis zijn getransformeerd. De ontvanger verrekent deze belastingteruggaven alleen als het in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn als hij de belastingteruggaaf niet kan verrekenen. Daarvan is in ieder geval sprake als de vordering van de ontvanger en de belastingteruggaaf zien op dezelfde belasting en hetzelfde tijdvak."

belastingsschulden transformeren tot natuurlijke verbintenissen, maar verduidelijkt dit niet expliciet. Dit gebrek aan duidelijkheid belemmert de rechtszekerheid en finaliteit van WHOA-akkoorden.³⁴⁷

De juridische classificatie van onbetaalde belastingsschulden is van belang voor het bepalen of verrekening mogelijk is. Wanneer een akkoord expliciet voorziet in kwijtschelding van schulden conform artikel 6:160 lid 2 BW, kan de Belastingdienst belastingteruggaven sowieso niet verrekenen, aangezien de schuld dan teniet wordt gedaan. Bij natuurlijke verbintenissen kan de schuldenaar juridisch niet tot betaling worden gedwongen (art. 6:3 BW), maar kunnen belastingteruggaven eventueel wel worden verrekend.³⁴⁸

De Hoge Raad heeft in het arrest Van der Hoeven/Comtu geoordeeld dat resterende schulden na een faillissementsakkoord hun afdwingbaarheid verliezen en als natuurlijke verbintenissen blijven bestaan.³⁴⁹ A-G Koopmans sluit zich hierbij aan.³⁵⁰ Dit inzicht wordt ook breed gedragen in de literatuur.³⁵¹ Wessels past deze redenering specifiek toe op onbetaalde belastingsschulden. Hij benadrukt dat deze altijd als natuurlijke verbintenis blijven bestaan, omdat het recht op verhaal in faillissementsakkoorden nooit volledig wordt prijsgegeven. Dit wordt ondersteund door het feit dat voor onbetaalde belastingsschulden derden kunnen worden aangesproken (art. 160 Fw), een regeling die ook geldt voor de WHOA (art. 370 lid 2 Fw; art. 73.3a.3 Leidraad).³⁵²

Dit staat in contrast met de Memorie van Toelichting van de WHOA, waarin wordt gesproken over "gehele of gedeeltelijke kwijtschelding",³⁵³ wat suggereert dat een WHOA-akkoord in kwijtschelding voorziet.

Straatman en Mennens stellen echter dat de intentie van de Ontvanger en schuldenaar bepalend is voor de juridische kwalificatie van onbetaalde belastingsschulden.³⁵⁴ Als de bedoeling enkel is om de afdwingbaarheid op te heffen, blijft de schuld als natuurlijke verbintenis bestaan. Bij volledige afstand van het recht om te innen, wordt de schuld daadwerkelijk kwijtgescholden.³⁵⁵ Deze ruimte om zelf de afspraken binnen het akkoord uit te leggen, lijkt ook aan te sluiten bij wat de Hoge Raad in Van der Hoeven/Comtu heeft besloten, waar de Hoge Raad benadrukte dat de juridische classificatie van een restantvordering afhangt van de intentie van de akkoordpartijen.³⁵⁶

³⁴⁷ Zie ook Jahan & Van den Sigtenhorst, *Herstructurering & Recovery Online* 2021.

³⁴⁸ Aldus ook Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1183.

³⁴⁹ HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*), r.o. 3.2.

³⁵⁰ Concl. A-G T. Koopmans, ECLI:NL:PHR:1991:16, bij HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*), *Nederlandse Jurisprudentie* 1992/686, onderdeel 8.

³⁵¹ Soedira 2011, p. 195-198; Wessels 2013/6145; Faber 2005, p. 72; Asser/Hartkamp 6-I 2020/73; Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 222.

³⁵² Wessels 2013/6021; Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 221; Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35249, nr. 3, p. 35.

³⁵³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 9.

³⁵⁴ Zie ook Concl. A-G L. Valk, ECLI:NL:PHR:2018:146, bij HR 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:975, *Nederlandse Jurisprudentie* 2018/279, onderdeel 2.9.

³⁵⁵ Mennens 2020, par. 7.6.2; Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 220, 221, 222, 223 & 226.

³⁵⁶ HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*), r.o. 3.3.

Om de bestaande ambiguïteit weg te nemen, is aanpassing van art. 73.3a.4 Leidraad³⁵⁷ noodzakelijk. Het artikel moet expliciet vastleggen dat belastingschulden bij niet-instemming worden kwijtschelden, tenzij binnen het akkoord andere afspraken zijn gemaakt. Dit verduidelijkt de intentie van de Ontvanger: standaard wordt kwijtschelding verleend, tenzij expliciet afwijkende afspraken zijn gemaakt. Dit voorkomt onduidelijkheid en discussie over de intentie van de Ontvanger en biedt meer voorspelbaarheid in het voordeel van de schuldenaar, omdat verrekening niet mogelijk is bij kwijtschelding.

Indien de resterende belastingschulden dan door de schuldenaar en Ontvanger worden geclassificeerd als natuurlijke verbintenissen, rijst de vraag of verrekening mogelijk is. Art. 73.3a.4 Leidraad bepaalt dat de Belastingdienst belastingteruggaven na homologatie in beginsel niet verrekend met resterende belastingschulden van voor homologatie, tenzij dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn om niet te doen.

Verrekening is echter slechts mogelijk indien een schuld afdwingbaar is (art. 6:127 lid 2 BW; art. 24 IW 1990). Afdwingbaarheid ontbreekt bij een natuurlijke verbintenis (art. 6:3 BW).³⁵⁸ Verrekening zou echter volgens de Hoge Raad, in lijn met wat art. 73.3a.3 Leidraad bepaalt, wel toegestaan zijn indien het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is om niet te verrekenen.³⁵⁹

Dit kan bijvoorbeeld zo zijn bij sterk verbonden (connexe) schulden. In het Van der Hoeven/Comtu-arrest oordeelde de Hoge Raad dat er sprake is van connexe schulden wanneer beide vorderingen uit dezelfde verplichting voortkomen. In deze zaak werd verrekening toegestaan omdat zowel de vordering voor geleverde goederen als de tegenvordering wegens schade van deze goederen uit dezelfde contractuele verhouding voortkwamen.³⁶⁰

Aangezien de verrekeningsregel uit de IW 1990 (art. 24) ruimer is dan die uit het civiele recht (art. 6:127 BW),³⁶¹ is het logisch dat deze verrekeningsbevoegdheid bij connexe schulden ook voor de Belastingdienst geldt. Van Oers stelt dat dit relevant kan zijn in de fiscale context, bijvoorbeeld bij dezelfde belastingsoort over hetzelfde tijdvak.³⁶² Dit voorbeeld wordt ook gegeven in art. 73.3a.3 Leidraad.

Door de juridische complicaties rondom natuurlijke verbintenissen en verrekening is een verduidelijking essentieel. Het toevoegen van concrete voorbeelden aan artikel 51.18.16 IIB van de Leidraad kan meer duidelijkheid scheppen over wanneer verrekening van natuurlijke verbintenissen na

³⁵⁷ Tekstvoorstel art. 73.3a.4 Leidraad: “Als een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, waarmee de ontvanger niet heeft ingestemd, door de rechtbank wordt gehomologeerd, verleent de ontvanger voor het resterende deel van de belastingaanslagen kwijtschelding, tenzij in het akkoord andere afspraken zijn gemaakt. Belastingteruggaven met een dagtekening gelegen na de datum van homologatie van een akkoord die materieel betrekking hebben op een periode waarop het akkoord betrekking heeft, zal de ontvanger in beginsel niet verrekenen met de vorderingen die tot een natuurlijke verbintenis zijn getransformeerd. De ontvanger verrekent deze belastingteruggaven alleen als het in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn als hij de belastingteruggaaf niet kan verrekenen. Daarvan is in ieder geval sprake als de vordering van de ontvanger en de belastingteruggaaf zien op dezelfde belasting en hetzelfde tijdvak.”

³⁵⁸ Zie ook Tekstra 2011, par. 2.4.8.

³⁵⁹ HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:377, r.o. 3.4.4.-3.5.; HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492, r.o. 3.5.

³⁶⁰ HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*), r.o. 3.5.

³⁶¹ Zie ook Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 225.

³⁶² Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1183.

homologatie mogelijk is.³⁶³ Bijvoorbeeld, wanneer een onderneming een onbetaalde vennootschapsbelasting heeft die is omgezet in een natuurlijke verbintenis, terwijl tegelijkertijd recht bestaat op een teruggaaf wegens een correctie op de definitieve aanslag over hetzelfde belastingjaar. Of wanneer een teruggaaf voortvloeit uit tekortschieten van de belastingplichtige, zoals fraude of te late aangifte, die rechtstreeks verband houdt met een belastingschuld die onbetaald bleef onder het akkoord.³⁶⁴ Dit zou passen binnen de criteria van sterk connexe schulden, zoals erkend in het Van der Hoeven/Comtu-arrest.

Het absoluut uitsluiten van verrekening van resterende belastingschulden met belastingteruggaven is niet wenselijk. Dit kan de instemmingsbereidheid van de Belastingdienst beperken, bijvoorbeeld in gevallen van fraude door de schuldenaar.³⁶⁵ Om discussie hierover te voorkomen, moet worden afgezien van de formulering uit art. 73.3a.4 Leidraad dat "geen verdere invorderingsmaatregelen zullen worden getroffen," zodat verrekening mogelijk blijft indien dit binnen het akkoord is afgesproken. Verrekening kan namelijk als invorderingsmaatregel worden gezien.³⁶⁶ Het expliciet kwijtschelden van resterende belastingschulden, in combinatie met het toevoegen van concrete voorbeelden in de IIB, zouden de rechtszekerheid vergroten en het akkoordproces transparanter en voorspelbaarder maken.

4.3 Uniformiteit

4.3.1 *Interne kenmerken van de Belastingdienst*

4.3.1.1 Sterke factor: interne structuur

Ontvangers met ervaring in reguliere kwijtscheldingszaken worden ook ingezet bij WHOA-zaken.³⁶⁷ Hierdoor kunnen zij hun expertise in kwijtscheldingsbeleid effectief toepassen binnen WHOA-trajecten. Van den Berg stelt dat ambtenaren steeds beter bekend raken met het WHOA-beleid en dit consequent naleven,³⁶⁸ wat bijdraagt aan een eenduidige toepassing van de regels.

De interne structuur van de Belastingdienst stimuleert kennisdeling en daarmee een uniforme aanpak in WHOA-procedures. De landelijke WHOA-pool speelt hierin een cruciale rol door kennisdeling en afstemming tussen kantoren te faciliteren, wat leidt tot een centrale aanpak. De Kennisgroep invordering & civiel recht ondersteunt dit proces met nieuwsbrieven en webinars over actuele ontwikkelingen, zodat Ontvangers goed geïnformeerd blijven over jurisprudentie en beleidswijzigingen. Daarnaast kunnen Ontvangers via de vaktechnische lijn vragen stellen aan gespecialiseerde aanspreekpunten op kantoor. Deze aanspreekpunten centraliseren expertise en dragen bij aan een consistente uitvoering door het delen van kennis en ervaring.³⁶⁹

³⁶³ Aanpassing van art. 73.3a.4 Leidraad is onwenselijk vanwege het gedetailleerde karakter van de voorgestelde bepaling dat niet past bij de Leidraad, temeer omdat het artikel reeds concretiseert dat verrekening mogelijk is bij vorderingen en teruggaven over hetzelfde tijdvak.

³⁶⁴ Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 225.

³⁶⁵ Zie ook Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 8.

³⁶⁶ Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, p. 226.

³⁶⁷ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 1-2.

³⁶⁸ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 7.

³⁶⁹ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 1-2; Raadpleeg par. 3.4.1.2 voor een nadere toelichting op de interne structuur; Zie ook Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

Van den Berg en Bakker benadrukken tot slot dat de Belastingdienst beslissingen objectief neemt, zonder emotionele invloed.³⁷⁰ Deze objectiviteit versterkt de consistentie en de professionele uitvoering van beleid.

4.3.1.2 Zwakke factor: verschillen in kennisniveaus

In uitzonderlijke situaties kunnen emoties een negatieve invloed hebben op de besluitvorming. Bakker beschrijft een casus waarin frustratie bij de Ontvanger, veroorzaakt door slechte communicatie en gebrekkige administratie van een ondernemer, leidde tot een minder objectieve en efficiënte behandeling.³⁷¹ Dergelijke incidenten benadrukken het belang van een neutrale en consequente aanpak.

Significante verschillen in kennisniveau en aanpak van Ontvangers binnen de Belastingdienst³⁷² ondermijnen de uniformiteit in de uitvoering van WHOA-trajecten. Terwijl Van den Berg de aanwezige kennis positief beoordeelt,³⁷³ wijst Bakker op ernstige kennistekorten, waarbij hij soms zelf incorrecte aannames van Ontvangers moet corrigeren.³⁷⁴ Deze variaties staan haaks op de professionele cultuur van de Belastingdienst, die gebaseerd is op uniforme normen zoals zorgvuldigheid en geloofwaardigheid.³⁷⁵ Dit suggereert dat de gehanteerde standaarden in de praktijk niet consequent worden nageleefd. Een oorzaak van deze verschillen, naast de variatie in kennisniveau, kan de ruimte voor interpretatie binnen beleidsregels zijn.

Vergelijkbaar onderzoek uit 2005 toonde al aanzienlijke verschillen in de kwaliteit van het handelen in faillissementsprocedures tussen kantoren.³⁷⁶ Hoewel het onderzoek gedateerd is, geven bevindingen uit deze scriptie aan dat vergelijkbare problemen nog steeds voorkomen, wat kan duiden op onderliggende structurele zwaktes.

Een mogelijke oplossing is de oprichting van een gespecialiseerd team van WHOA-medewerkers. Momenteel combineren Ontvangers WHOA-zaken met reguliere kwijtscheldingsverzoeken, wat leidt tot een verdeling van aandacht en onvoldoende focus. WHOA-zaken vragen echter om specifieke expertise in het analyseren van complexe documenten en cijfermatige gegevens. Een gespecialiseerd team dat zich exclusief richt op WHOA-verzoeken kan deze lacune opvullen. Deze Ontvangers kunnen deels worden geselecteerd uit de landelijke WHOA-pool, waar al kennis aanwezig is en al tijd is vrijgemaakt voor WHOA-zaken en vraagstukken. Ook verkleint dit de noodzaak voor constante terugkoppeling aan kantoorgenoten,

Dit team kan zich verdiepen in de complexe documenten en cijfermatige analyses die gepaard gaan met WHOA-verzoeken. Door regionaal te opereren kan het team inzicht behouden in lokale omstandigheden. Landelijke teamoverleggen faciliteren de uitwisseling van ervaringen en bevorderen een uniforme aanpak. Ook zouden verplichte trainingen, zoals een basiscursus en verdiepende sessies bij belangrijke ontwikkelingen, kunnen bijdragen aan een consistent en hoger kennisniveau.

³⁷⁰ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 9; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 8.

³⁷¹ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 8.

³⁷² Zie ook Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 6.

³⁷³ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 7.

³⁷⁴ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 7.

³⁷⁵ Handboek Controle 2024, par. 4.3 & 4.4; raadpleeg par. 3.2.2.1 voor een nadere toelichting op deze professionele standaarden.

³⁷⁶ Knegt e.a. 2005; Adriaanse 2005; raadpleeg par. 3.3.3 voor een nadere toelichting op deze onderzoeken.

Daarnaast kan de oprichting van een WHOA-team bijdragen aan meer verbondenheid van Ontvangers met dit team,³⁷⁷ wat mogelijk leidt tot hogere betrokkenheid en betere kwaliteit in de uitvoering. Door de gespecialiseerde focus van het team ontstaat ook meer ruimte voor maatwerk. Bovendien kan het helpen om schaamte bij medewerkers, veroorzaakt door negatieve beeldvorming, weg te nemen.³⁷⁸ Als een tak van de Belastingdienst die goed luistert naar burgers en bedrijven, kan het team trots en professionaliteit onder medewerkers versterken.

4.3.2 *Beginfase*

4.3.2.1 Zwakke factor: geen richtlijnen voor WHOA-verzoeken

In de beginfase van WHOA-trajecten ontbreekt het aan standaard richtlijnen voor het indienen van WHOA-verzoeken bij de Belastingdienst. Volgens Van den Berg leidt dit tot inconsistente formats voor de aanlevering van WHOA-akkoorden.³⁷⁹

In theorie zou een herziening van art. 56.37.4 IIB de mogelijkheid kunnen bieden om het gebruik van externe online portals met een gestandaardiseerd formulier toe te staan voor het indienen van WHOA-verzoeken aan de Belastingdienst. De praktische haalbaarheid hiervan is echter twijfelachtig. Strikte veiligheidsrichtlijnen, zoals de Handreiking extern mailen en Belastingdienst File Transfer, staan dergelijke externe portals in de weg.³⁸⁰ Ook het ontwikkelen en beheren van een intern portal, waarbij wel aan de veiligheidsrichtlijnen wordt voldaan, lijkt niet realistisch vanwege de aanzienlijke kosten, tijdsinvestering en personeelsinzet die dit zou vereisen.

Een haalbaar alternatief is het ontwikkelen van een gestandaardiseerd format dat schuldenaren via de website van de Belastingdienst kunnen gebruiken voor het indienen van WHOA-verzoeken.³⁸¹ Het gebruik van dit format zou vrijwillig zijn, maar door duidelijke communicatie over de voordelen en beschikbaarheid ervan kan het uitgroeien tot een standaardpraktijk. Dit zou bijdragen aan meer uniformiteit en efficiëntie in de behandeling van verzoeken en sluit aan bij de voorlichtingstaak van de Belastingdienst.

Hoewel het verplicht stellen van dit format de uniformiteit verder zou vergroten, bestaat het risico op vertragingen als schuldenaren fouten maken bij het invullen. In dergelijke gevallen zou de Belastingdienst genoodzaakt zijn het WHOA-verzoek niet in behandeling te nemen, waarna de schuldenaar het verzoek moet corrigeren en opnieuw moet indienen. Dit veroorzaakt extra administratieve lasten voor beide partijen.

4.4 **Communicatie**

4.4.1 *Interne kenmerken van de Belastingdienst*

4.4.1.1 Sterke factor: cultuur

De Belastingdienst zet in zijn organisatiecultuur in op een constructieve relatie met betrokken partijen, gebaseerd op vertrouwen, eigen verantwoordelijkheid en een dienstverlenende houding.³⁸² Deze cultuur kan in theorie het bereiken van WHOA-akkoorden via effectieve communicatie ondersteunen.

³⁷⁷ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 44-45.

³⁷⁸ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 44-45.

³⁷⁹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 14-15.

³⁸⁰ Zie ook Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 9.

³⁸¹ Dit zou kunnen worden geïntegreerd in het WHOA-loket, zoals besproken in paragraaf 4.2.1.2.

³⁸² *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IX, nr. 2, p. 41; Smink & Tas 2023, p. 6.

4.4.1.2 Zwakke factoren: cultuur en gebrek aan vaste WHOA-Ontvangers

In praktijk kampt de Belastingdienst echter met een terughoudende houding ten aanzien van feedback en verantwoordelijkheid,³⁸³ wat leidt tot een afrekencultuur die open samenwerking en het leren van praktijkervaringen belemmert.³⁸⁴ Het gebrek aan effectieve communicatie tussen management en werkvloer versterkt dit probleem.³⁸⁵ Deze interne communicatiedeficiënties hebben mogelijk ook een negatieve impact op de communicatie met externe partijen in WHOA-trajecten.

Een andere zwakke factor in de communicatie is het ontbreken van vaste WHOA-Ontvangers. Van den Berg benadrukt dat vaste contactpersonen essentieel zijn voor efficiëntie en voorspelbaarheid in het proces.³⁸⁶ Momenteel krijgt hij vaak te maken met relatiebeheerders en hoewel zij bijdragen aan professionele communicatie,³⁸⁷ voegt deze extra laag inefficiëntie toe.

Het verdient de voorkeur om WHOA-Ontvangers³⁸⁸ rechtstreeks te trainen in professionele communicatie, wat zowel de efficiëntie, toegankelijkheid als professionaliteit waarborgt. Ook moeten hun contactgegevens online beschikbaar worden gesteld, zodat herstructureringsdeskundigen en schuldenaren gemakkelijker regionaal contact kunnen opnemen.³⁸⁹ Dit bevordert proactieve communicatie met de Belastingdienst.

Dit sluit ook aan bij de betekenis die de rechtbank Limburg koppelt aan de ontvangsttheorie (art. 3:37 lid 3 BW) in WHOA-zaken. De ontvangsttheorie stelt dat een mededeling pas rechtsgevolg heeft als deze de schuldeisers daadwerkelijk bereikt. Hoewel de Hoge Raad heeft bepaald dat een mededeling normaliter mag worden verzonden naar een adres waarvan de afzender redelijkerwijs mocht aannemen dat deze bereikbaar was,³⁹⁰ gelden er in WHOA-zaken aanvullende eisen. De rechtbank Limburg benadrukt dat een WHOA-akkoord vanwege de verstreckende gevolgen specifiek moet worden gericht aan beslissingsbevoegde vertegenwoordigers en niet aan algemene e-mailadressen.³⁹¹ Een lijst met vaste contactpersonen kan hier de benodigde duidelijkheid bieden.

4.4.2 Beginfase

4.4.2.1 Sterke factor: vroegtijdige betrokkenheid

Een belangrijk sterk punt is de voorkeur van de Belastingdienst om al vroeg in het WHOA-proces betrokken te worden (art. 56.37.1 IIB).³⁹² Van den Berg benadrukt dat vroegtijdig contact knelpunten efficiënt kan verhelpen.³⁹³ Bakker wijst erop dat vroegtijdige communicatie het risico minimaliseert dat WHOA-verzoeken op een wachtlijst belanden.³⁹⁴ Dit bevordert de efficiëntie en haalbaarheid van het akkoord.

³⁸³ *Van visie naar actie* 2020, p. 21.

³⁸⁴ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 40-41.

³⁸⁵ *Van visie naar actie* 2020, p. 27, 48 & 89.

³⁸⁶ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5; Zie ook Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 5.

³⁸⁷ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5; Zie par. 3.3.1.2 voor verdere toelichting op het fiscale bodem(voor)recht.

³⁸⁸ Hiermee wordt het gespecialiseerde team van WHOA-medewerkers, zoals omschreven in par. 4.3.1.2 bedoeld.

³⁸⁹ Dit zou kunnen worden geïntegreerd in het WHOA-loket, zoals besproken in paragraaf 4.2.1.2.

³⁹⁰ HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ410 (*Centavos/Nieuwenhuis*), r.o. 3.3.2.

³⁹¹ Rb. Limburg 16 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4565, r.o. 5.15.-5.17.

³⁹² Zie ook art. 58 & 59 IW 1990.

³⁹³ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 4-5.

³⁹⁴ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 3

Daarnaast vergroot goede communicatie de kans op toewijzing of verlenging van een afkoelingsperiode.³⁹⁵ Overleg tijdens de afkoelingsperiode kan op zijn beurt bijdragen aan de totstandkoming van een akkoord.

4.4.2.2 Zwakke factoren

4.4.2.2.1 Gebrek aan vooroverleg

In de beginfase van WHOA-procedures blijkt de Belastingdienst niet altijd bereid tot vooroverleg. Volgens Bakker staan Ontvangers soms terughoudend tegenover overleg voorafgaand aan het indienen van een WHOA-akkoord.³⁹⁶ Dit staat haaks op art. 56.37.1 IIB, dat benadrukt dat de Belastingdienst vroegtijdig bij het WHOA-proces betrokken wil zijn.

Om dit te verbeteren, wordt aanbevolen art. 56.37.1 IIB te wijzigen om vooroverleg tussen de Ontvanger en herstructureringsdeskundigen verplicht te stellen indien de schuldenaar of diens herstructureringsdeskundige dit wenst. Dit voorkomt dat de beslissing om overleg te voeren afhankelijk is van willekeur van de Ontvanger.

4.4.2.2.2 Gebrek aan beleid herstructureringsdeskundige

Daarnaast ontbreekt beleid rondom de rol van de herstructureringsdeskundige, wat een gemiste kans is. Het opzetten van vaste samenwerkingsverbanden met herstructureringsdeskundigen kan bijdragen aan een efficiënter communicatieproces. Het is daarom zinvol om te onderzoeken of de Belastingdienst een herstructureringsdeskundige kan voordragen (art. 371 lid 1 Fw), zodat de rechter in een specifieke zaak uitsluitsel kan geven over de toelaatbaarheid en de voorwaarden van een dergelijke voordracht.

Een dergelijke test is relevant omdat er zorgen kunnen bestaan over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een herstructureringsdeskundige (art. 371 lid 6 Fw) die door de Belastingdienst wordt voorgedragen. Het is echter aannemelijk dat zowel de Belastingdienst, die gebonden is aan de beginselen van onpartijdigheid en zorgvuldigheid (art. 2:4 Awb; art. 3:2 Awb; art. 1.1.5 Leidraad), als de herstructureringsdeskundige zelf professioneel en objectief genoeg zijn om willekeurige bevoordeling te voorkomen. Daarnaast kan de schuldenaar een zienswijze indienen als hij bezwaar heeft tegen de voorgedragen herstructureringsdeskundige (art. 371 lid 5 Fw). Bovendien stelt de rechtbank vooraf de maximale kosten van de herstructureringsdeskundige vast, zodat onverwachte financiële lasten worden voorkomen (art. 371 lid 10 Fw).

Indien de test positieve resultaten oplevert, kan in art. 56.36.3 IIB worden vastgelegd dat de Belastingdienst een herstructureringsdeskundige voordraagt wanneer er nog geen is aangewezen. Zo kunnen de WHOA-Ontvangers³⁹⁷ vaste samenwerkingsverbanden aangaan met herstructureringsdeskundige, wat bijdraagt aan standaardisatie, voorspelbaarheid en snelheid.

4.4.3 Middenfase

4.4.3.1 Sterke factor: professionele communicatie

In de middenfase van WHOA-trajecten valt de formele en professionele communicatie van de Belastingdienst op als sterk punt. Van den Berg prijst de inhoudelijke kwaliteit van de door Ontvangers

³⁹⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant 27 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:7102, r.o. 2.9.; Rb. Amsterdam 10 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:80, r.o. 4.4; Rb. Oost-Brabant 12 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2900, r.o. 2.4. & 4.9.; Raadpleeg par. 3.4.3.2 voor een nadere toelichting op deze zaken.

³⁹⁶ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 3.

³⁹⁷ Hiermee wordt het gespecialiseerde team van WHOA-medewerkers, zoals omschreven in par. 4.3.1.2 bedoeld.

gestelde vragen, die bijdragen aan een grondige beoordeling van akkoorden.³⁹⁸ Graaff benadrukt dat deze gedetailleerde vragen de waardebeoordeling en haalbaarheid van akkoorden zorgvuldig evalueren,³⁹⁹ wat vertragingen voorkomt en de kans op een werkbaar akkoord vergroot.

De Rechtbank Amsterdam onderstreept daarnaast het belang van tijdig overleg en fiscaal advies van de Belastingdienst, vooral bij complexe plannen. Dit verhoogt namelijk niet alleen de haalbaarheid en fiscale rechtmatigheid van akkoorden, maar vermindert ook de noodzaak voor externe deskundigen.⁴⁰⁰

Bovendien blinkt de communicatieaanpak uit in het effectief verminderen van geschillen. Zo werden bij een aspectenzitting⁴⁰¹ twee geschilpunten voorafgaand aan de zitting opgelost door overleg met de Belastingdienst.⁴⁰² In een andere zaak werden zeven van de tien vragen tijdens een schorsing van de zitting door overleg weggenomen,⁴⁰³ wat de efficiëntie van het proces aanzienlijk verhoogt.

4.5 Flexibiliteit

4.5.1 Interne kenmerken van de Belastingdienst

4.5.1.1 Sterke factor: cultuur

Aanpassingsvermogen vormt een kernwaarde voor de Belastingdienst, waarbij hij zich richt op het inspelen op maatschappelijke veranderingen en het prioriteren van de belangen van burgers en bedrijven.⁴⁰⁴ Daarnaast ervaren medewerkers zichzelf als veerkrachtig, met een sterk vermogen om zich aan te passen aan en heersende normen uit te dagen.⁴⁰⁵ Het ontwikkelen van WHOA-beleid dat aansluit bij de flexibiliteit van de WHOA en de uitvoering hiervan past binnen deze cultuur van flexibiliteit en maatwerk.

Verder krijgen WHOA-verzoeken soms prioriteit boven reguliere kwijtscheldingsverzoeken vanwege de potentiële rechterlijke betrokkenheid.⁴⁰⁶ Dit maakt een versnelde afhandeling mogelijk. Hoewel dit mogelijk ten koste gaat van de snelheid waarmee reguliere kwijtscheldingsverzoeken worden afgehandeld, illustreert het dat de Belastingdienst zijn handelswijze aanpast aan de urgentie van WHOA-zaken.

4.5.1.2 Zwakke factoren

4.5.1.2.1 Cultuur

Tegelijkertijd belemmeren een afrekencultuur, beperkte innovatiebereidheid, en geringe risicobereidheid de flexibiliteit van het WHOA-beleid.⁴⁰⁷ Daarnaast leidt de hiërarchische structuur tot trage besluitvorming.⁴⁰⁸ Klanttevredenheid en -gerichtheid staan slechts bij ongeveer de helft van de medewerkers centraal, mede door de strikte regelgeving waarmee zij werken.⁴⁰⁹ Dit tekort aan maatwerk

³⁹⁸ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5 & 9.

³⁹⁹ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 9.

⁴⁰⁰ Rb. Amsterdam 11 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2361, r.o. 5.4-5.6.

⁴⁰¹ Zie art. 378 lid 1 Fw voor de mogelijkheid tot een aspectenzitting binnen de WHOA.

⁴⁰² Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1562, r.o.5.17. & 5.21.

⁴⁰³ Rb. Amsterdam 1 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:569, r.o. 3.6.

⁴⁰⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 533.; Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, par. 1.2.1; Smink & Tas 2023, p. 6.; 'Missie en visie'; zie ook Smink & Tas 2023, p. 7.

⁴⁰⁵ *Van visie naar actie* 2020, p. 21, 33 & 42; zie ook Geukers, *Advocatenblad* 2024, p. 42.

⁴⁰⁶ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 4.

⁴⁰⁷ *Van visie naar actie* 2020; Raadpleeg par. 3.2.2 voor een gedetailleerde beschrijving van de algemene cultuurkenmerken.

⁴⁰⁸ *Van visie naar actie* 2020, p. 35-36 & 49.

⁴⁰⁹ *Van visie naar actie* 2020, p. 37.

wordt versterkt door de bedrijfseconomische focus van de Belastingdienst.⁴¹⁰ Maatwerk is echter van groot belang voor de continuïteit van ondernemingen.⁴¹¹

Hoewel sommige jongere Ontvangers meer openstaan voor WHOA-innovaties, blijven traditionele werkwijzen bij veel ervaren medewerkers dominant volgens Van den Berg,⁴¹² wat verdere innovatie en flexibiliteit in de weg kan staan.

Om het WHOA-beleid effectief te implementeren, is een cultuurverandering essentieel. Het WHOA-team⁴¹³ kan hierin een voortrekkersrol spelen⁴¹⁴ door samenwerking en probleemoplossing te prioriteren, in plaats van vast te houden aan starre werkwijzen of competitieve benaderingen.

4.5.1.2.2 Beperkte capaciteit

De beperkte capaciteit en hoge werkdruk binnen de Belastingdienst ondermijnen de efficiëntie van WHOA-procedures.⁴¹⁵ Neijt stelt dat tijd- en middelengebrek de grondige beoordeling van WHOA-akkoorden bemoeilijkt.⁴¹⁶ Bakker merkt op dat de verwerkingstijd van WHOA-verzoeken aanzienlijk kan oplopen door herhaalde documentsverzoeken en aanvullende vragen.⁴¹⁷ Van den Berg bevestigt dit met het beeld van een proces waarin een maand na indiening een eerste reactie volgt, gevolgd door een cyclus van vragen en antwoorden die het proces maanden kan verlengen.⁴¹⁸ Daarnaast merkt hij op dat Ontvangers zelden fysieke afspraken plannen, vaak vanwege tijdgebrek of een gebrek aan bereidheid.⁴¹⁹

Graaff benadrukt dat de groei van schulden als gevolg van de coronaperiode heeft geleid tot verhoogde werkdruk op kantoren.⁴²⁰ Deze vertragingen kunnen de totstandkoming van akkoorden ernstig belemmeren, bijvoorbeeld door afnemende steun van andere schuldeisers of veranderende omstandigheden.

Het vergroten van de capaciteit door extra medewerkers of tijdelijke externe ondersteuning lijkt een mogelijke oplossing, maar de krappe arbeidsmarkt en budgettaire beperkingen maken dit wellicht onrealistisch. Daarnaast rijst de vraag naar de duurzaamheid van deze aanpak. Zonder structurele hervormingen of efficiëntere werkprocessen dreigt het een kortetermijnmaatregel met beperkte impact te blijven. Een meer structurele oplossing is het instellen van een vast team van gespecialiseerde WHOA-medewerkers, waarmee zowel efficiëntie als specialisatie kunnen worden bevorderd.⁴²¹

⁴¹⁰ *Van visie naar actie* 2020, p. 21 & 33; Borstlap & Joustra 2017, p. 88-89.

⁴¹¹ Geukers, *Advocatenblad* 2024, p. 39.

⁴¹² Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 7.

⁴¹³ Hiermee wordt het gespecialiseerde team van WHOA-medewerkers, zoals omschreven in par. 4.3.1.2 bedoeld.

⁴¹⁴ Zie ook Borstlap & Joustra 2017, p. 86-87.

⁴¹⁵ Zie ook Geukers, *Advocatenblad* 2024, p. 39 & 41.

⁴¹⁶ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 5.

⁴¹⁷ Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 4.

⁴¹⁸ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 15-16 (dit werd waardevrij uitgesproken).

⁴¹⁹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 5.

⁴²⁰ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 4.

⁴²¹ Zoals bedoeld in par. 4.3.1.2.

4.5.2 Regelgevend kader

4.5.2.1 Sterke factoren

4.5.2.1.1 Verruiming van het reguliere kwijtscheldingsbeleid

Het regelgevend kader van de Belastingdienst binnen WHOA-trajecten biedt ruimte voor flexibiliteit, waarbij de Belastingdienst een coulantere houding aanneemt dan bij reguliere kwijtscheldingen.

Belastingsschulden die normaliter niet voor kwijtschelding in aanmerking komen, zoals motorrijtuigenbelasting, kunnen worden betrokken in WHOA-akkoorden (art. 73.3a.2 lid 5 Leidraad).⁴²² Hieruit blijkt de wil van de Belastingdienst om bij te dragen aan de doelen van de WHOA door meer belastingen te includeren, waardoor meer schulden kunnen worden kwijtgescholden en de kans op een doorstart wordt vergroot. Europees gereguleerde belastingen worden echter wel uitgesloten van WHOA-akkoorden, wat begrijpelijk is. Dit voorkomt immers dat de Belastingdienst in strijd handelt met EU-wetgeving.

Verder wordt instemming met akkoorden vergemakkelijkt door de mogelijkheid om akkoorden te sluiten zonder betrokkenheid van alle schuldeisers (art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad; art. 56.37.3 IIB).⁴²³ Dit kan mede zijn ingegeven door de wettelijke bescherming die al in dergelijke gevallen bestaat. In situaties waarin schuldeisers buiten het akkoord worden gehouden, is het namelijk verplicht om de redenen hiervoor duidelijk toe te lichten (art. 375 lid 2 onder c Fw). De rechtbank Den Haag benadrukt daarnaast dat een gegronde motivering noodzakelijk is, omdat het uitsluiten van schuldeisers hun kans op een hogere uitkering kan vergroten en daarmee mogelijk de *paritas creditorum* aantast. Een algemene toelichting, zoals een verwijzing naar een duurzame relatie met de onderneming, is volgens de rechtbank onvoldoende om een dergelijke uitzondering te rechtvaardigen.⁴²⁴

Ook biedt het WHOA-beleid schuldeisers de mogelijkheid om hun vorderingen om te zetten in aandelen, mits de Belastingdienst zijn vorderingen volledig in geld ontvangt (art. 26.3.3 Leidraad; art. 73.3a.2 lid 4 Leidraad).⁴²⁵ Dit wijkt af van het reguliere kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst, waarin normaliter niet wordt ingestemd met akkoorden die de omzetting van vorderingen in aandelenkapitaal of andere niet-geldelijke vormen omvatten (art. 26.3.3 Leidraad).⁴²⁶ Deze *debt-for-equity swaps* kunnen namelijk de preferente positie van de Belastingdienst verzwakken, omdat dividenden op lange termijn concurrente schuldeisers volledig kunnen uitbetalen, terwijl de Belastingdienst mogelijk niet volledig wordt voldaan.⁴²⁷ Desondanks accepteert de Belastingdienst dergelijke *swaps*, waarmee hij

⁴²² Art. 73.3a.2 lid 5 Leidraad: “Deze regeling is ook van toepassing op belastingaanslagen waarvoor in beginsel geen kwijtschelding wordt verleend (zoals belastingaanslagen motorrijtuigenbelasting), met uitzondering van de communautaire middelen.”

⁴²³ Raadpleeg art. 21 URIW 1990 voor het reguliere beleid.

⁴²⁴ Rb. Den Haag 22 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13480, r.o. 6.10.

⁴²⁵ Art. 73.3a.2 lid 4 Leidraad: “De ontvanger kan instemmen met een aan hem aangeboden akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, waarbij een of meer schuldeisers het gedeelte van hun vordering dat niet wordt voldaan, niet kwijtschelden maar omzetten in aandelen. De ontvanger stemt echter niet in met een akkoord als de betaling van het akkoordbedrag aan hem, geschiedt door omzetting van de belastingschuld in aandelenkapitaal of enige andere betalingsvorm van gelijke strekking.”; Raadpleeg art. 26.3.3 Leidraad voor het reguliere beleid; Raadpleeg par. 4.2.4.1.2 voor een nadere toelichting hierop.

⁴²⁶ Art. 73.3a.2 lid 4 Leidraad: “De ontvanger kan instemmen met een aan hem aangeboden akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW, waarbij een of meer schuldeisers het gedeelte van hun vordering dat niet wordt voldaan, niet kwijtschelden maar omzetten in aandelen. De ontvanger stemt echter niet in met een akkoord als de betaling van het akkoordbedrag aan hem, geschiedt door omzetting van de belastingschuld in aandelenkapitaal of enige andere betalingsvorm van gelijke strekking.”

⁴²⁷ Van Oers 2020, p. 509-510; Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, p. 1180.

bereidheid toont om af te zien van eigen voordelen om de totstandkoming van WHOA-akkoorden te bevorderen.

Daarnaast geldt voor mkb-crediteuren het dubbele percentage niet als vaste eis (art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad; art. 56.37.8 IIB).⁴²⁸ Ook kan de Belastingdienst instemmen met behoud van rechten tot derdeaansprakelijkheid (art. 370 lid 2 Fw; art. 73.3a.3 Leidraad; zie ook art. 56.37.3 IIB).⁴²⁹ Al deze versoepelingen tonen de bereidheid van de Belastingdienst om zijn beleid aan te passen aan de doelen van de WHOA, soms zelfs ten koste van zijn eigen belang.

4.5.2.1.2 Flexibiliteit door corona

Ingevolge de coronaperiode toont de Belastingdienst flexibiliteit door tijdelijk af te wijken van de eis van het dubbele percentage. Voor WHOA-akkoorden ingediend tussen 1 augustus 2022 en 1 april 2024 accepteert de Belastingdienst een enkel percentage van hetgeen concurrente schuldeisers⁴³⁰ ontvangen (art. 73.3a.2a Leidraad).⁴³¹ Deze tijdelijke uitzondering is uitsluitend van toepassing op akkoorden die gericht zijn op voortzetting, waarmee de Belastingdienst zijn bereidheid laat zien om economische waarde te behouden. Deze maatregel heeft tot doel “de totstandkoming van minnelijke saneringsakkoorden te bevorderen” en benadrukt de aanpassingsbereidheid van de Belastingdienst aan bredere maatschappelijke en economische belangen.⁴³²

4.5.2.1.3 Wetswijziging Vpb

De Belastingdienst toont verder flexibiliteit door een wetswijziging van de Vpb in te zetten om een knelpunt binnen het WHOA-regime aan te pakken. Dit knelpunt betreft de samenloop van kwijtscheldingswinstvrijstelling⁴³³ en de beperking van verliesverrekening.⁴³⁴ Kwijtscheldingswinst, die ontstaat wanneer een schuldeiser een deel van zijn vordering kwijtscheldt, wordt fiscaal gezien als winst. Voor 2022 konden bedrijven verliezen uit het huidige en voorgaande jaren verrekenen met deze fiscale winst om belasting te voorkomen. Sinds 2022 mogen verliezen boven €1 miljoen echter nog maar voor de

⁴²⁸ Raadpleeg art. 22 sub a onder 1 URIW 1990; art. 26.3.5 Leidraad; art. 43.4.3 IIB voor het reguliere beleid.

⁴²⁹ Raadpleeg art. 73.6.2a Leidraad voor het reguliere beleid.

⁴³⁰ Met uitzondering van mkb-crediteuren, voor wie geldt dat zij minimaal 20% moeten ontvangen. De Belastingdienst hoeft niet per se deze 20% te ontvangen.

⁴³¹ Art. 73.3a.2a Leidraad: “Om de totstandkoming van minnelijke saneringsakkoorden te bevorderen, neemt de ontvanger van 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 genoegen met ten minste hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers op hun vorderingen wordt aangeboden.

Voor akkoorden die in het kader van de WHOA (artikel 370, eerste lid, FW) aan de ontvanger worden aangeboden, betekent dit dat de ontvanger daarmee in kan stemmen, als het door hem te ontvangen deel van de belastingschuld ten minste hetzelfde percentage bedraagt als hetgeen aan concurrente crediteuren die in het akkoord zijn betrokken, op hun vorderingen wordt aangeboden. Bij de beoordeling van het akkoord houdt de ontvanger rekening met de zogenoemde 20%-regel als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW. De ontvanger kan daardoor onder omstandigheden ook medewerking verlenen aan een akkoord als bedoeld in artikel 370 FW, ondanks dat hij niet ten minste hetzelfde percentage ontvangt als hetgeen aan concurrente crediteuren als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW, op hun vorderingen zal worden uitgekeerd.

Deze tijdelijke maatregel is van toepassing op verzoeken om instemming met een akkoord als bedoeld in artikel 370, eerste lid, FW die in de periode van 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 zijn ontvangen, voor zover het akkoord is gericht op het voortzetten van de onderneming. Deze maatregel kan bovendien van toepassing worden geacht als de rechtbank wordt verzocht om het akkoord te homologeren (zie artikel 383, eerste lid, FW), indien en voor zover de ontvanger reeds had ingestemd met het akkoord dat aan de rechtbank ter homologatie wordt voorgelegd.”

⁴³² Raadpleeg par. 3.3.2 voor nadere toelichting op het coronabeleid van de Belastingdienst.

⁴³³ Zie art. 3.13 lid 1 aanhef en onder a Wet IB & art. 8 lid 1 Vpb voor de kwijtscheldingswinstvrijstelling.

⁴³⁴ Zie art. 20 lid 2 Vpb voor deze verrekeningsbevoegdheid.

helpt worden verrekend (art. 20 lid 2 Vpb).⁴³⁵ Dit kan ertoe leiden dat schuldenaren na een WHOA-akkoord door de fiscale druk van kwijtscheldingswinst opnieuw in betalingsproblemen komen.⁴³⁶

De voorgestelde wetswijziging biedt een oplossing voor de samenloop van de kwijtscheldingswinst en de beperking van verliesverrekening in de Vpb. Met de introductie van deze wijziging wordt voorkomen dat ondernemingen alsnog vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun kwijtscheldingswinst. De maatregel houdt in dat kwijtscheldingswinst volledig wordt vrijgesteld voor ondernemingen met te verrekenen verliezen van meer dan €1 miljoen voor zover de kwijtscheldingswinst de geleden verliezen in het desbetreffende jaar overtreft. Hierdoor wordt voorkomen dat ondernemingen die een WHOA-akkoord hebben gesloten, worden geconfronteerd met bovenmatige belastingdruk die een doorstart belemmert of zelfs faillissement kan veroorzaken. Deze maatregel benadrukt de bereidheid van de Belastingdienst om fiscale belemmeringen (voor ondernemingen met een grotere schuld) binnen het WHOA-regime weg te nemen.⁴³⁷

4.5.3 *Beginfase*

4.5.3.1 Sterke factoren: betrokkenheid en digitale communicatie

Graaff stelt dat schuldenaren de Belastingdienst soms bewust buiten een akkoord houden om complicaties te vermijden. Dit is echter onnodig volgens Graaff, zolang de Belastingdienst het dubbele percentage ontvangt van wat concurrente schuldeisers ontvangen.⁴³⁸ Deze bereidheid van de Belastingdienst om een deel van de belastingschuld kwijt te schelden draagt bij aan de doorstart van ondernemingen.

Deze bereidheid tot pragmatiek komt ook tot uiting in de flexibiliteit rondom communicatie in de beginfase. Hoewel officiële communicatie normaliter via Postbus 100 dient te verlopen, handelt de Belastingdienst soms pragmatisch door af te wijken van dit schriftelijkheidsvereiste (art. 56.37.4 IIB), door WHOA-akkoorden via e-mail in behandeling neemt.⁴³⁹

4.5.3.2 Zwakke factor: vermijden van digitale platforms

Tegenover deze pragmatische flexibiliteit staat een structurele beperking: het ontbreken van digitale platforms voor het indienen, overleggen en stemmen over WHOA-akkoorden. De verplichting om WHOA-akkoorden uitsluitend via Postbus 100 in te dienen (art. 56.37.4 IIB)⁴⁴⁰ lijkt verouderd, vooral gezien de urgentie van deze dossiers. Hoewel hiervan in de praktijk soms wordt afgeweken,⁴⁴¹ ontbreekt een structurele digitale oplossing. Dit staat in contrast met de WHOA, die stemmen via een elektronisch communicatiemiddel expliciet mogelijk maakt (art. 381 lid 5 Fw).

Deze keuze, voornamelijk ingegeven door privacy- en geheimhoudingsregels,⁴⁴² belemmert niet alleen de snelle verwerking van dossiers, maar verhoogt ook de kans op administratieve fouten en

⁴³⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 mei 2021 (*Stb.* 2021, 257), p. 2.

⁴³⁶ Wetsvoorstel Belastingplan 2025 (*Kamerstukken* 36602), par. 5.18.

⁴³⁷ Wetsvoorstel Belastingplan 2025 (*Kamerstukken* 36602), par. 5.18.

⁴³⁸ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 4; zie ook Rb. Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1798, r.o. 2.12.

⁴³⁹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 15-16.

⁴⁴⁰ Aldus ook Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 9.

⁴⁴¹ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 15-16.

⁴⁴² Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 9.

vertraagt de communicatie met betrokken partijen.⁴⁴³ Deze terughoudendheid wordt versterkt door de beperkte innovatiecultuur binnen de organisatie.⁴⁴⁴ Dit contrast tussen incidentele pragmatiek en structurele terughoudendheid illustreert hoe cultuur kan bijdragen aan inefficiënte processen en benadrukt het belang van cultuurverandering.

4.5.4 Middenfase

4.5.4.1 Zwakke factor: onvoldoende tijd voor overleg

In complexe WHOA-procedures ontbreekt soms voldoende tijd voor overleg en onderhandeling, wat kan resulteren in een onnodige tegenstem van de Belastingdienst.⁴⁴⁵ Tekstra wijst erop dat het niet verrassend is dat de Belastingdienst tijdsdruk ervaart, aangezien de Ontvanger in het reguliere kwijtscheldingsbeleid zes maanden heeft voor een beslissing, terwijl in WHOA-zaken soms slechts acht dagen worden gegeven om te stemmen.⁴⁴⁶

Het wordt aanbevolen om art. 56.37.1 IIB aan te passen om expliciet te benadrukken dat Ontvangers de mogelijkheid hebben een verlengde stemtermijn aan te vragen.⁴⁴⁷ Deze verlenging wordt eerst aangevraagd bij de schuldenaar en, indien nodig, bij de rechter. Daarbij dient te worden benadrukt dat deze optie alleen bedoeld is voor uitzonderlijke gevallen om onnodige vertraging te voorkomen. Door deze extra tijd neemt de kans op een weloverwogen instemming door de Belastingdienst toe.

4.5.5 Eindfase

4.5.5.1 Sterke factoren

4.5.5.1.1 Instemming met WHOA-akkoorden

In de eindfase van WHOA-trajecten toont de Belastingdienst flexibiliteit die de totstandkoming van akkoorden bevordert. Zo stemt hij regelmatig in met akkoorden, zelfs wanneer het dubbele percentage niet wordt gehaald.⁴⁴⁸ Graaff benadrukt dat de Belastingdienst bereid is ondernemers tegemoet te komen, vooral waar het gaat om coronaschulden.⁴⁴⁹ Ook wordt er geen bezwaar gemaakt tegen de 20%-regel.⁴⁵⁰

Daarnaast komt flexibiliteit tot uiting wanneer de Belastingdienst na een aanvankelijke afwijzing alsnog instemt.⁴⁵¹ Dit lijkt voort te komen uit de inschatting dat instemming met het akkoord financieel gunstiger is dan een faillissement, wat getuigt van een pragmatische houding.

Hoewel het stellen van formele voorwaarden niet is toegestaan bij WHOA-akkoorden, kan de Belastingdienst via interne afspraken invloed uitoefenen op de invulling van het akkoord.⁴⁵² Hierdoor kunnen akkoorden flexibel en creatief worden ingericht,⁴⁵³ waarbij de belangen van de Belastingdienst

⁴⁴³ Zie in dit kader ook par. 4.3.2.1, waar het gebruik van online platforms als onrealistisch wordt beschouwd vanwege de structurele beperkingen binnen de organisatie.

⁴⁴⁴ *Van visie naar actie* 2020, p. 21, 26 & 40-42.

⁴⁴⁵ Rb. Rotterdam 9 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2350, r.o. 2.4. (hierbij is geen verdere uitleg gegeven door de Belastingdienst); Rb. Rotterdam 14 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2351, r.o. 2.8; Raadpleeg par. 3.4.5.4 voor een nadere toelichting.

⁴⁴⁶ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

⁴⁴⁷ Zoals besloten in Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060, r.o. 5.9.

⁴⁴⁸ Raadpleeg par. 3.4.5.4 voor een toelichting op wanneer de Belastingdienst instemt.

⁴⁴⁹ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6.

⁴⁵⁰ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 7.

⁴⁵¹ Zoals beschreven in par. 3.4.5.4.

⁴⁵² Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023, r.o. 3.4.-3.7.; raadpleeg par. 3.4.5.2 voor een nadere beschrijving van deze uitspraak.

⁴⁵³ Voor twee voorbeelden van creatieve en flexibele akkoorden, zie par. 3.4.5.4.

worden beschermd zonder de homologatie van het akkoord te belemmeren. Bij niet-nakoming blijft de volledige vordering opeisbaar, wat extra zekerheid biedt voor de Belastingdienst om akkoord te gaan bij risicovolle akkoorden.

4.5.5.1.2 Pragmatische beoordeling

Van den Berg prijst de pragmatische benadering van de Belastingdienst, waarbij de focus op levensvatbaarheid en terugbetalingscapaciteit ligt, in plaats van op formele bezwaren die de homologatie van een akkoord zouden kunnen blokkeren.⁴⁵⁴ Hierbij eist de Belastingdienst ook een levensvatbaarheidsverklaring (par. 3 Tijdelijke instructie saneringen). De focus op levensvatbaarheid is logisch gezien de rol van de Belastingdienst als onvrijwillige schuldeiser, en dus ook in de toekomst schuldeiser zal blijven. Hierdoor accepteert de Belastingdienst geen akkoorden die slechts kortetermijnvoordelen bieden zonder voldoende zekerheid voor duurzame financiële gezondheid.⁴⁵⁵

Volgens Neijt en Graaff wordt bij deze levensvatbaarheidstoets gekeken naar prognoses en historische financiële gegevens.⁴⁵⁶ Deze bieden cruciale inzichten in de financiële stabiliteit en terugbetalingscapaciteit van de onderneming, waardoor de Belastingdienst gefundeerde beslissingen kan nemen en levensvatbare ondernemingen effectief kan ondersteunen.

4.5.5.1.3 Terughoudendheid bij aansprakelijkheid

Binnen fiscale eenheden is elke entiteit hoofdelijk aansprakelijk voor de volledige belastingschuld (art. 56.37.3 IIB; art. 39 IW 1990). Van den Berg stelt dat de Belastingdienst in WHOA-procedures terughoudend is met het verhalen van vorderingen op andere entiteiten binnen een fiscale eenheid.⁴⁵⁷ Volgens hem vergroot dit de kans op succesvolle herstructureringen en voorkomt het onnodige complicaties.⁴⁵⁸

Graaff nuanceert dit en wijst erop dat de Belastingdienst binnen een fiscale eenheid vaak probeert zijn vordering te innen bij de andere vennootschappen.⁴⁵⁹ Wanneer andere entiteiten binnen de fiscale eenheid voldoende draagkracht hebben en de openstaande schuld substantieel is, kan het aanspreken van deze entiteiten bijdragen aan een snellere totstandkoming van een WHOA-akkoord. Dit kan langdurige onderhandelingen voorkomen en de inning van de vordering vergemakkelijken.

Beide benaderingen kunnen effectief zijn, afhankelijk van de omstandigheden, en tonen de flexibiliteit van de Belastingdienst in het afwegen van belangen bij WHOA-procedures.

4.5.5.2 Zwakke factoren

4.5.5.2.1 Formalisme boven economisch belang

Hoewel de pragmatische levensvatbaarheidstoets van de Belastingdienst wordt gewaardeerd, wijst Bakker op een gebrek aan consistent pragmatisme in de beoordeling van WHOA-akkoorden. Volgens hem ligt de nadruk te vaak op strikte naleving van wet- en regelgeving in plaats van op het bredere economische

⁴⁵⁴ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 8.

⁴⁵⁵ Deze levensvatbaarheidstoets ligt besloten in het kwijscheldingsbeleid van de Belastingdienst (art. 22 onder de URIW 1990); Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 3.

⁴⁵⁶ Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 3; Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 6-7.

⁴⁵⁷ Zie art. 39 IW 1990; art. 24.5 Leidraad; art. 36b lid 1 Leidraad; art. 12.17.4 IIB & art. 12.17.5 IIB voor de verrekeningsbevoegdheid bij fiscale eenheden.

⁴⁵⁸ Interview met Arjaan van den Berg, herstructureringsdeskundige, 1-10-2024, p. 13.

⁴⁵⁹ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 8.

belang en het belang van de schuldenaar.⁴⁶⁰ Dit sluit aan bij een bredere cultuur binnen de Belastingdienst, waar de strikte toepassing van regels regelmatig botst met de menselijke maat.⁴⁶¹

Dit formalisme komt onder andere naar voren in zaken waar de Belastingdienst een WHOA-akkoord afwijst vanwege formele fouten, zoals onjuiste classificaties van schuldeisers. In een specifiek geval verzette de Belastingdienst zich tegen de volledige voldoening van een verzekeraar die als dwangcrediteur was aangemerkt. Hoewel het dubbele percentage was aangeboden aan de Belastingdienst, eiste de Belastingdienst dat het extra bedrag dat toekwam aan de verzekeraar, boven het percentage dat andere niet-mkb-crediteuren aangeboden kregen, aan hem zou worden uitgekeerd. Dit omdat de classificatie niet goed was onderbouwd.⁴⁶² De Belastingdienst baseerde dit op art. 26.3.5 Leidraad, waarin wordt aangegeven dat onevenredige bevoordelingen van andere schuldeisers een hogere eis van de Belastingdienst kunnen rechtvaardigen. De rechtbank stelde de Belastingdienst in het gelijk.⁴⁶³ Het is echter onduidelijk waarom dit extra bedrag niet aan de overige schuldeisers zou kunnen toekomen, wat erop lijkt te wijzen dat deze eis meer voortkomt uit strikt formalisme dan uit economische rechtvaardigheid.

Deze strikte houding kan problematisch zijn, vooral in gevallen waarin de fout en de gestelde gevolgen daaraan voornamelijk in het voordeel van de Belastingdienst werken, terwijl andere schuldeisers hier niets bij winnen en hun bereidheid tot medewerking mogelijk zelfs afneemt door een gevoel van onevenwichtigheid en wantrouwen. Bovendien kan dit formalisme leiden tot een onevenredige focus op kleine vorderingen van de Belastingdienst, waarbij gehele WHOA-akkoorden stranden door bezwaar van de Belastingdienst, zelfs wanneer zijn economische belang gering is.

Een pragmatische benadering wordt aanbevolen waarbij tekortkomingen worden genegeerd wanneer de impact van afwijzing groot is en de tekortkomingen gering zijn, vooral wanneer de Belastingdienst slechts een klein belang heeft. Bijvoorbeeld, als een akkoord voldoet aan het dubbele percentage en aantoonbaar betere uitkomsten biedt dan een faillissement, zou de Belastingdienst niet moeten afwijzen enkel omdat de preferente positie niet volledig wordt gerespecteerd.⁴⁶⁴ Dit sluit beter aan bij het eigen beleid van de Belastingdienst zoals beschreven in paragraaf 1 van de Tijdelijke instructie saneringen, waarin wordt gesteld dat akkoorden bij twijfel moeten worden toegekend.⁴⁶⁵

Tekstra stelt zelfs dat de Belastingdienst in gevallen zoals hierboven beschreven (dubbele percentage en hogere uitkering dan in faillissement) waarmee hij niet instemt, gebonden zou moeten zijn aan een WHOA-akkoord, mits er verder geen afwijzingsgronden aanwezig zijn.⁴⁶⁶

⁴⁶⁰ Dit wijkt af van het beeld geschetst in par. 4.5.4.1.2 over het pragmatisme van de Belastingdienst. Deze discrepantie kan mogelijk worden verklaard door verschillen in de benadering van diverse Ontvangers.

⁴⁶¹ *Van visie naar actie* 2020, p. 37.

⁴⁶² Rb. Limburg 21 juni 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:4990, r.o. 3.3.

⁴⁶³ Rb. Limburg 21 juni 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:4990, r.o. 4.5.-4.7.

⁴⁶⁴ Zie ook Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

⁴⁶⁵ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Minister van Financiën, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst van 21 januari 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 35420, nr. 217), p. 14; Interview met Ronald Bakker, herstructureringsdeskundige, 3-10-2024, p. 5.

⁴⁶⁶ Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

4.5.5.2.2 Strikt beleid bij dubbel percentage

In aanvulling op bovenstaande hanteert de Belastingdienst doorgaans het dubbele percentage van uitkeringen aan niet-mkb-schuldeisers,⁴⁶⁷ wat volgens Graaff een streng beleid weerspiegelt: "alle andere schuldeisers [...], die moeten gewoon de helft krijgen van wat wij krijgen".⁴⁶⁸ Hoewel dit beleid effectief is in het beschermen van belastinginkomsten, kan het problematisch zijn wanneer een schuldenaar niet aan deze eis kan voldoen.

In dergelijke gevallen verhoogt de strikte toepassing van het dubbele percentage het risico dat een WHOA-akkoord mislukt, zelfs bij een relatief kleine vordering van de Belastingdienst. Om dit te voorkomen, wordt aanbevolen dat de Belastingdienst bij geringere vorderingen een meer flexibele benadering hanteert met betrekking tot het dubbele percentage. Dit is vooral van belang wanneer het bredere economische belang van het akkoord zwaarder weegt dan de strikte naleving van het dubbele percentage.

⁴⁶⁷ Vestjens & Van der Tholen-Mulder, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024; Tekstra, *Herstructureren & Recovery Online* 2024.

⁴⁶⁸ Interview met Jasper Graaff, voorzitter Kennisgroep invordering & civiel recht Belastingdienst, 23-10-2024, p. 7.

5. Conclusie

In deze scriptie heb ik de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld: *In hoeverre sluit het huidige beleid van de Belastingdienst ten aanzien van WHOA-procedures aan op het hoofddoel van de WHOA, dat gericht is op het versterken van het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen?*

Hiertoe zijn in deze scriptie de sterke en zwakke punten van het WHOA-beleid van de Belastingdienst ten opzichte van het reorganisatievermogen onderzocht. De gedane aanbevelingen helpen de Belastingdienst zijn beleid beter af te stemmen op het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen, met behoud van zijn invorderingsbelang.

De Belastingdienst speelt een grote rol in WHOA-procedures vanwege zijn positie als groot en onvrijwillig schuldeiser, mede door de coronacrisis en coronamaatregelen. Ten tweede versterkt zijn preferente positie, gebaseerd op het algemene voorrecht en het bodemrecht, zijn invloed binnen WHOA-akkoorden. Deze positie geeft hem (en vaak alleen hem) een *in the money*-positie, wat betekent dat een akkoord doorgaans alleen ontvankelijk is als hij instemt. Ten derde vergroot zijn instemming de legitimiteit van akkoorden en het vertrouwen van andere schuldeisers in het akkoord. Gezien deze invloed van de Belastingdienst is het cruciaal dat zijn beleid wordt aangepast om de homologatie van WHOA-akkoorden te bevorderen. Dit geldt des te meer omdat de WHOA is bedoeld om individuele dwarsliggende schuldeisers te omzeilen.

Hoewel het beleid van de Belastingdienst op sommige punten goed aansluit bij het hoofddoel van de WHOA, blijkt dat het slechts deels bijdraagt aan het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen.

Op het gebied van transparantie creëert de Belastingdienst duidelijkheid door proactief beleid op te stellen. Tegelijkertijd is het beleid versnipperd en laat het discretionaire ruimte, onduidelijkheid en twijfels over de juridische juistheid bestaan op essentiële punten, zoals de betrokkenheid van schuldeisers in het akkoord, verrekening en aansprakelijkheid van derden. Het beperken van discretionaire ruimte en het aanscherpen van beleidsbepalingen kan de rechtsgevolgen verduidelijken. Een jaarlijks verslag met geanonimiseerde praktijkvoorbeelden kan bovendien de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van WHOA-procedures verbeteren.

Hoewel er een interne structuur is opgezet voor WHOA-procedures, ontbreekt het sterk aan uniformiteit door uiteenlopende kennis en werkwijzen tussen Ontvangers. Dit kan rechtsgelijkheid aantasten en het vertrouwen van ondernemingen schaden, wat uiteindelijk het gebruik van de WHOA kan ontmoedigen. Een vast team van gespecialiseerde WHOA-Ontvangers kan consistentie waarborgen en de expertise vergroten.

Communicatie is belangrijk voor het succes van WHOA-procedures.⁴⁶⁹ Hoewel deze over het algemeen professioneel en proactief is, zijn er wisselende ervaringen door een gebrek aan uniformiteit en open normen. Dit schaadt rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid. Vaste samenwerkingsverbanden tussen Ontvangers en herstructureringsdeskundigen kunnen dit verbeteren.

Flexibiliteit is een sterk punt, met aanpassingen in wetten en regels die aansluiten bij de behoeften van de WHOA, zoals de 20%-regel en *debt for equity-swaps*. Er wordt vaak pragmatisch beoordeeld op levensvatbaarheid, en WHOA-akkoorden worden regelmatig goedgekeurd, zelfs wanneer de Belastingdienst slechts een klein deel van zijn vordering ontvangt. De hoge werkdruk bij de

⁴⁶⁹ Het is interessant om te evalueren of mediation in de toekomst effectief kan worden ingezet als instrument voor de Belastingdienst bij complexe WHOA-zaken (Bonenkamp & Prein 2024, p. 41; Zie ook Interview met Piet Neijt, senior rechter en rechter-commissaris insolventierechter, 2-10-2024, p. 13).

Belastingdienst belemmert echter maatwerk, en efficiënter gebruik van digitale werkwijzen zou dit kunnen verbeteren. Daarnaast kan een formalistische houding onnodige complicaties veroorzaken, waardoor het soms wenselijk is af te wijken van een strikte toepassing van wet- en regelgeving.

Samenvattend sluit het beleid van de Belastingdienst slechts gedeeltelijk aan bij het hoofddoel van de WHOA. Enerzijds draagt de flexibiliteit, de professionele communicatie en creatie van beleid bij aan succesvolle akkoorden. Anderzijds belemmeren variatie in werkwijze en communicatie, samen met een gebrek aan transparantie, de doelen van de WHOA. Daarnaast zorgt een te formalistische aanpak ervoor dat de balans tussen belastinginning en reorganisatie onvoldoende wordt gevonden, terwijl beide doelen aansluiten bij de missie van de Belastingdienst: het bijdragen aan een financieel gezond Nederland. Daarom, Belastingdienst, ook voor WHOA-zaken - of juist voor WHOA-zaken - leef jullie eigen welbekende adagium na: "Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker."

De literatuurlijst

Adriaanse 2005

J. A. A. Adriaanse, *Restructuring in the Shadow of the Law. Informal Reorganisation in the Netherlands* (Serie E.M. Meijers Instituut, nr. 97), Deventer; Wolters Kluwer 2005.

Asser/Hartkamp 6-I 2020/73

A. Hartkamp, Mr. C. Assers *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel I. De verbintenis in het algemeen, eerste gedeelte*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Bartstra, De Weijs & Jonkers, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2020/15

W. J. Bartstra, R. J. de Weijs & A. L. Jonkers, 'WHOA-Priority Rule en WHOA-initiatiefrechten: Gaten in schuldeisersbescherming bij reorganisaties', *Tijdschrift voor Insolventierecht* (26) 2020/15, afl. 2, p. 96-108.

De Bas, Canoy, & Van der Lijn 2004

P. de Bas, M. Canoy, & N. van der Lijn, *Afschaffen of niet? Analyse van fiscale verhaalsrechten bij faillissementen* (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken), Den Haag: Centraal Planbureau 2004.

Van Boekel & Breeman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/37

K. H. van Boekel & M. S. Breeman, 'Kroniek WHOA: 2,5 jaar WHOA-uitspraken', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/37, afl. 6.

Boer, Eilbracht & Lalta 2010

D. Boer, A. Eilbracht & V. Lalta, *Faillissementen: oorzaken en schulden in 2008* (CBS-dossieronderzoek), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2010.

Boer & Lalta 2011

D. Boer & V. Lalta, *Faillissementen: oorzaken en schulden in 2010* (CBS-dossieronderzoek), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011.

Bonenkamp & Prein 2024

D. Bonenkamp & H. Prein, 'Wat is mediation', in: D. Bonenkamp e.a. (red.), *Handboek Mediation* (7de editie), Den Haag: Sdu 2024.

Booij, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2020/44

J. A. Booij, 'Recensie van fiscale monografie van Mr. dr. M.H.M. van Oers met de titel "De doorstart van een BV bij insolventie", tweede druk', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2020/44, afl. 5, p. 322-328.

Borstlap & Joustra 2017

H. Borstlap & T. H. J. Joustra, *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst* (rapportage in opdracht van het Ministerie van Financiën), Den Haag: Commissie onderzoek Belastingdienst 2017.

Cramwinckel 2022

T. A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtstatelijke context: een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen* (Serie Fiscale Monografieën, nr. 177), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Damen 2023

M. P. Damen, *Praktisch Fiscaalrecht. Editie 2023-2024* (Serie Praktisch Recht, nr. 14), Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers 2023.

Damsteegt & Vink, Tijdschrift voor Insolventierecht 2023/22

F. Damsteegt & M. J. P. Vink, 'Jaarverslag rechters-WHOA-pool 2021 en 2022', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2023/22, afl. 4.

Damsteegt & Vink, Tijdschrift voor Insolventierecht 2024/15

F. Damsteegt & M. J. P. Vink, 'Jaarverslag WHOA-pool 2023', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2024/15, afl. 3.

Faber 2005

N. E. D. Faber, *Verrekening* (Serie Onderneming en recht, nr. 33), Deventer: Wolters Kluwer 2005.

Geukers, Advocatenblad 2024

C. Geukers, 'Coronaschulden: Fiscaal advocaten hekelen willekeur bij fiscus', *Advocatenblad* 2024, afl. 3, p. 39-42.

Ghio e.a., International Insolvency Review 2021, afl. 3

E. Ghio e.a., 'Harmonising insolvency law in the EU: New thoughts on old ideas in the wake of the COVID-19 pandemic', *International Insolvency Review* (30) 2021, afl. 3, p. 427-459.

Van der Hulle 2020

R. Van der Hulle, Naar een Nederlandse political question-doctrine? Een beschouwing over de rol van de rechter in politieke geschillen (*Serie Staat en Recht*, nr. 50), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Jahan & Van den Sigtenhortst, Herstructurering & Recovery Online 2021

P. Jahan & R. van den Sigtenhorst, 'De WHOA en de fiscus: de update Leidraad Invordering omzeilt de wet – maar zonder succes', *Herstructurering & Recovery Online* 2021.

Knegt e.a. 2005

R. Knegt e.a., *Fraude en misbruik bij faillissement: een onderzoek naar hun aard en omvang en naar de mogelijkheden van bestrijding* (WODC-rapport), Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut Universiteit van Amsterdam 2005.

Koenraad 2019

L. M. Koenraad, '22.2.4 Rechtszekerheidsbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), 25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Lammers, *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2022/9

M. H. W. N. Lammers, 'Belastingschulden en corona', *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2022/9, afl. 1. P. 54-57.

Langenburg, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/27

V. C. Langenburg, 'De positie van de Belastingdienst onder de WHOA', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/27, afl. 5-6, p. 20-23.

Lennarts, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2018/48

M. L. Lennarts, 'Groener gras', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2018/48, afl. 7, p. 303-307.

Mennens 2020

A. M. Mennens, *Het dwangakkoord buiten surseance en faillissement* (Serie Onderneming en recht, nr. 118), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Moeni & Spronck, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/15

A. Moeni & L. Spronck, 'De WHOA vanuit het perspectief van de ontvanger', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2022/15, afl. 3, p. 11-14.

Moulen Janssen 2020

S. C. E. F. Moulen Janssen, *De positie van aandeelhouders bij preventieve herstructurerings. In het bijzonder onder de Wet homologatie onderhands akkoord* (Serie Van Der Heijden Instituut, nr. 163), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Mouthaan & Schippers, *Herstructurering & Recovery Online* 2024

M. Mouthaan & L. Schippers, 'Triage aan de WHOA-poort: lopende verplichtingen, concludent sleutelbegrip?', *Herstructurering & Recovery Online* 2024.

Van Oers 2020

M.H.M. van Oers, *De doorstart van een BV bij insolventie* (Serie Fiscale Monografieën, nr. 121), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67

M. H. M. van Oers, 'Fiscale problemen bij een WHOA-akkoord', *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/67, afl. 7376, p. 458-465.

Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164

M. H. M. van Oers, 'Leidraadwijziging voor WHOA-akkoord', *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/164, afl. 7395, p. 1176-1183.

Van Oers, *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87

M. H. M. van Oers, 'WHA-akkoord en fiscus', *Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten* 2021/87, afl. 19, p. 348-350.

Van Oers, *Weekblad Fiscaal Recht* 2022/93

M. H. M. van Oers, 'Faillissementsaanvraag door de fiscus', *Weekblad Fiscaal Recht* 2022/93, afl. 7431, p. 628-637.

Piek, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2024/24

F. A. Piek, 'Kroniek invorderingsrecht 2024', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2024/24, afl. 3, p. 47-51.

Schouten, *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2012/8

J. D. Schouten, 'Versterking van het fiscale bodemrecht, ho, ho, ho!', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2012/8, p. 25-29.

Smink & Tas 2023

P. Smink & S. Tas, *Jaarplan Belastingdienst 2024*, Belastingdienst 2023.

Snijders 2011

G. Snijders, *Overheidsprivaatrecht. Algemeen Deel* (Serie Monografieën BW, nr. A26a), Deventer: Kluwer 2011.

Soedira 2011

A. D. W. Soedira, *Het akkoord* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2011.

Stam 2022

E. Stam, *Theorieën van de onderneming. De winst van een dynamische brede welvaartsbenadering* (Working Papers, nummer 52), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2022.

Straatman, *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28

J. C. G. Straatman, 'Vragen en opmerkingen bij wijzigingen van de Leidraad Invordering met het oog op de verrekeningsbevoegdheid van de ontvanger van de (vermeende) natuurlijke verbintenis na een WHOA-akkoord', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2021/28, afl. 5, p. 220-226.

Tekstra 2011

A. J. Tekstra, *Verrekening door de fiscus* (Serie Onderneming en recht, nr. 62), Deventer: Wolters Kluwer 2011.

Tekstra, *NLFiscaal* 2021/1456

A. J. Tekstra, 'Wijziging Leidraad invordering 2008', *NLFiscaal* 2021/1456.

Tekstra & Vetter, *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2021/96

A. J. Tekstra & J. J. Vetter, 'Hoe om te gaan met fiscale schulden bij een WHOA-akkoord en andere fiscale aandachts- en knelpunten in tijden van corona (en erna)', *Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2021/96, afl. 4, p. 19-26.

Tekstra, Kerstens & Verboom, *Herstructurering & Recovery Online 2023*

T. Tekstra, L. Kerstens & J. C. M. Verboom, 'Rondetafelgesprek: een terug- en vooruitblik op de WHOA met de Belastingdienst', *Herstructurering & Recovery Online 2023*.

Tekstra, *Herstructurering & Recovery Online 2024*

T. Tekstra, 'De fiscus en de WHOA, een paar apart', *Herstructurering & Recovery Online 2024*.

Tideman, *Tijdschrift voor Insolventierecht 2024/25*

B. J. Tideman, 'Evaluatie Wet homologatie onderhands akkoord De WHOA werkt in het algemeen zoals door de wetgever bedoeld, maar geldt dat ook voor het MKB?', *Tijdschrift voor Insolventierecht 2024/25*, afl. 4, p. 204-213.

Timmermans & Boer 2008

R. Timmermans & D. Boer, *Faillissementen: oorzaken en schulden in 2006* (CBS-dossieronderzoek), Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek 2008.

Van visie naar actie 2020

Van visie naar actie. Cultuuronderzoek Belastingdienst (onderzoek in opdracht van de staatssecretaris van Financiën), Rotterdam: Deloitte 2020.

Verstijlen, *Nederlands Juristenblad 2020/1718*

F. M. J. Verstijlen, 'Whoa: omkering van waarden', *Nederlands Juristenblad 2020/1718*, afl. 27, p. 1943-1951.

Verstijlen e.a. 2023

F. M. J. Verstijlen e.a., *Evaluatie Wet homologatie onderhands akkoord* (WODC-evaluatierapport), Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum 2023.

Vestjens & Van der Tholen-Mulder, *Tijdschrift voor Insolventierecht 2024*

J.C.G. Vestjens & E.J.C. van der Tholen-Mulder, 'Geen akkoord met bifurcatie van fiscale vorderingen', *Tijdschrift voor Insolventierecht*, afl. 6.

Webley 2010

L. Webley, 'Qualitative Approaches to Empirical Legal Research', in: P. Cane & H. M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, New York: Oxford University Press 2010, p. 927-950.

Wessels 2013

B. Wessels, *Het akkoord* (Serie Wessels Insolventierecht, nr. VI), Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Juridische bronnen

Jurisprudentielijst

Hoge Raad

HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918
 HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258 (*Leidraad arrest*)
 HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*)
 HR 12 augustus 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7799 (*Groenemeijer/Payroll*)
 HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ410 (*Centavos/Nieuwenhuis*)
 HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:485 (*V&D*)
 HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:377

Parket bij de Hoge Raad

Concl. A-G T. Koopmans, ECLI:NL:PHR:1991:16, bij HR 31 januari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0492 (*Van der Hoeven/Comtu*), *Nederlandse Jurisprudentie* 1992/686
 Concl. A-G L. Valk, ECLI:NL:PHR:2018:146, bij HR 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:975, *Nederlandse Jurisprudentie* 2018/279
 Concl. A-G R. L. H. Ijzerman, ECLI:NL:PHR:2021:262, bij HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:778 en HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:886, *Vakstudie Nieuws Vandaag* 2021/814
 Concl. A-G R. H. de Bock, ECLI:NL:PHR:2021:1152, bij HR 6 december 2021, *Sdu Nieuws Ondernemingsrechtpraktijk* 2021/470
 Concl. A-G R. L. H. Ijzerman, ECLI:NL:PHR:2021:527, bij HR 14 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:563, *Vakstudie Nieuws Vandaag* 2021/1479

Rechtbanken

2021

Rb. Limburg 11 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8854
 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6911
 Rb. Noord-Holland 19 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1398
 Rb. Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1798
 Rb. Den Haag 5 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2033
 Rb. Gelderland 10 maart 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:1128
 Rb. Den Haag 1 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3228
 Rb. Midden-Nederland 14 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2294
 Rb. Rotterdam 20 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7771
 Rb. Zeeland-West-Brabant 27 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:7102
 Rb. Den Haag 5 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:15535
 Rb. Oost-Brabant 27 augustus 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4818
 Rb. Amsterdam 3 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6770
 Rb. Den Haag 3 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9782
 Rb. Oost-Brabant 17 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:5058
 Rb. Rotterdam 29 september 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10265
 Rb. Limburg 8 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8851
 Rb. Limburg 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8860
 Rb. Den Haag 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11713
 Rb. Amsterdam 3 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6522

Rb. Midden-Nederland 10 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5531

Rb. Limburg 22 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8857

2022

Rb. Zeeland-West-Brabant 1 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:5619

Rb. Amsterdam 10 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:80

Rb. Den Haag 8 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1060

Rb. Den Haag 10 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1023

Rb. Rotterdam 23 februari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12202

Rb. Oost-Brabant 25 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:916

Rb. Midden-Nederland 31 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1329

Rb. Noord-Nederland 14 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1205

Rb. Limburg 21 juni 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:4990

Rb. Rotterdam 15 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5838

Rb. Noord-Holland 21 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2582

Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3472

Rb. Oost-Brabant 22 november 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5331

Rb. Amsterdam 14 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7652

2023

Rb. Midden-Nederland 18 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:135

Rb. Amsterdam 1 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:569

Rb. Den Haag 7 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1272

Rb. Rotterdam 13 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3091

Rb. Amsterdam 23 maart 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:1681

Rb. Oost-Brabant 12 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2900

Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4187

Rb. Rotterdam 11 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7216

Rb. Gelderland 4 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:7127

2024

Rb. Oost-Brabant 7 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:434

Rb. Rotterdam 9 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2350

Rb. Gelderland 6 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3125

Rb. Amsterdam 6 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5826

Rb. Gelderland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2144

Rb. Noord-Nederland 13 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:859

Rb. Den Haag 13 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3579

Rb. Rotterdam 14 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2351

Rb. Den Haag 14 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:11808

Rb. Oost-Brabant 15 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1144

Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1562

Rb. Amsterdam 11 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2361

Rb. Den Haag 17 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5582

Rb. Oost-Brabant 22 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1681
 Rb. Amsterdam 24 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2360
 Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465
 Rb. Noord-Holland 2 mei 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:4514
 Rb. Amsterdam 15 mei 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3441
 Rb. Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3127
 Rb. Rotterdam 31 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5315
 Rb. Gelderland 7 juni 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7116
 Rb. Den Haag 7 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8857
 Rb. Limburg 28 juni 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4210
 Rb. Gelderland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4716
 Rb. Den Haag 10 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10682
 Rb. Noord-Nederland 12 juli 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2584
 Rb. Limburg 16 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4565
 Rb. Gelderland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5429
 Rb. Amsterdam 19 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4423
 Rb. Amsterdam 19 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4424
 Rb. Amsterdam 31 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5715
 Rb. Gelderland 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5438
 Rb. Den Haag 22 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13480
 Rb. Noord-Holland 3 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:9654
 Rb. Noord-Nederland 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4254

Bronnen van wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht
 Burgerlijk Wetboek Boek 3
 Burgerlijk Wetboek Boek 6
 Faillissementswet
 Grondwet
 Invorderingswet 1990
 Leidraad Invordering 2008
 Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende herstructurering en insolventie (PbEU 2019, L 172)
 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990
 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003
 WCO II Consultatieversie
 Wet homologatie onderhands akkoord
 Wet op de loonbelasting 1964
 Wet op de omzetbelasting 1968
 Wet op de rechterlijke organisatie
 Wet op de vennootschapsbelasting 1969
 Wet schuldsanering natuurlijke personen

Beleidsdocumenten

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 12 juni 2008 (Leidraad Invordering 2008; *Stcrt.* 2008, 122)

Brief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 20 mei 2020 (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35420, nr. 38)

Wet van 7 oktober 2020 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid tot homologatie van een onderhand akkoord (Wet homologatie onderhands akkoord; *Stb.* 2020, 414)

Besluit van 26 oktober 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet homologatie onderhands akkoord (*Stb.* 2020, 415)

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 december 2020 (Besluit noodmaatregelen coronacrisis; *Stcrt.* 2020, 68989)

Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Minister van Financiën, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst van 21 januari 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 35420, nr. 217).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 januari 2021 (Wijziging bij Besluit noodmaatregelen coronacrisis; *Stcrt.* 2021, 5354)

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 mei 2021 (*Stb.* 2021, 257)

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2021 (Wijziging Leidraad Invordering 2008; *Stcrt.* 2021, 33908)

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 oktober 2021 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35420, nr. 412)

Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen 2023

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 november 2023 (Besluit Fiscaal Bestuursrecht; *Strct.* 2023, 31898)

Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders 2024

Handboek Controle 2024

Landelijk procesreglement WHOA zaken rechtbanken 2024

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2024 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 31066, nr. 1424)

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2012/13, 29911

Kamerstukken II 2012/13, 29911, nr. 74

Kamerstukken II 2013/14, 33695, nr. 3

Kamerstukken II 2015/16, 34300 IX, nr. 2

Kamerstukken II 2018/19, 35249, nr. 2

Kamerstukken II 2018/19, 35249, nr. 3

Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 533

Kamerstukken II 2019/20, 35249, nr. 6

Kamerstukken II 2019/20, 35300-VI, nr. 118

Bijlage 930000 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-VI, nr. 118

Handelingen II 2019/20, nr. 74, item 17

Handelingen I 2019/20, nr. 4, item 5

Wetsvoorstel Wet homologatie onderhands akkoord (*Kamerstukken* 2018/19-2020/21, 35249)

Kamerstukken II, 2021/22, 36040, nr. 3

Wetsvoorstel Belastingplan 2025 (*Kamerstukken* 36602)

Bijlagen

Bijlage A

Overzicht van geïnterviewde experts in WHOA-procedures

Ronald Bakker

De heer Bakker is vennoot bij de Hoornwijck Groep, een groot administratie- en belastingadvieskantoor met diverse specialisaties, waaronder de herstructurering van bedrijven in financiële problemen. Dhr. Bakker heeft ruime expertise op het gebied van herstructurering en treedt binnen WHOA-zaken op als herstructureringsdeskundige. In samenwerking met een advocaat stelt hij WHOA-akkoorden op, waarbij zijn focus ligt op de financiële kant van de herstructurering. Hij werkt zowel met mkb-bedrijven als met grotere ondernemingen.

Arjaan van den Berg

De heer Van den Berg is directeur bij Insolvensys, een bedrijf dat zich richt op het opstellen van crediteurenakkoorden en het realiseren van turnarounds. Hij brengt kennis vanuit verschillende disciplines – waaronder recht, economie, fiscaliteit en techniek – samen om WHOA-procedures succesvol te begeleiden. In zijn rol als herstructureringsdeskundige schrijft hij WHOA-akkoorden en werkt hij aan een grondige analyse van de onderneming.

Piet Neijt

De heer mr. Neijt is senior rechter bij de rechtbank Midden-Nederland en bekleedt ook de functie van rechter-commissaris. Met een lange staat van dienst in het insolventierecht fungeert hij als rechter in WHOA-zaken en brengt hij jarenlange ervaring en diepgaande kennis van het vakgebied mee.

Jasper Graaff

De heer Graaff is voorzitter van de Kennisgroep invordering en civiel recht bij de Belastingdienst, welke toeziet op zowel fiscaliteit als het recht. Deze kennisgroep beantwoordt juridische vragen die (nog) niet zijn uitgekristalliseerd in wet- of jurisprudentie. Hoewel hij niet direct betrokken is bij WHOA-dossiers, speelt hij een rol in het opstellen van beleid en wordt hij soms door collega's geraadpleegd voor een specifieke casus. In zijn rol als voorzitter van de Kennisgroep heeft hij inzicht in de interne structuur en het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van WHOA-zaken en buigt hij zich over complexe vraagstukken binnen WHOA-dossiers.

Bijlage B
Interviewhandleiding bij dhr. Bakker
Herstructureringsdeskundige

Preliminair:

- Heeft u bezwaar tegen het opnemen van dit gesprek?
- Is het voor u akkoord als de transcriptie van dit gesprek wordt toegevoegd als bijlage aan mijn scriptie?

Thema 1: Rol en betrokkenheid binnen WHOA-procedures

- Kunt u uw rol binnen WHOA-procedures nader toelichten?
- Hoe vaak komt het voor dat de Belastingdienst betrokken is bij de WHOA-procedures waarin u werkzaam bent?
- In welke mate heeft u direct contact met de Belastingdienst tijdens deze procedures?

Thema 2: Communicatie en samenwerking met de Belastingdienst

- Hoe ervaart u de communicatie met de Belastingdienst tijdens WHOA-zaken?
- Heeft u een verandering waargenomen in de opstelling van de Belastingdienst sinds de invoering van de WHOA in 2020?
- Heeft u vaste contactpersonen bij de Belastingdienst die WHOA-verzoeken behandelen?
- In hoeverre verloopt de informatie-uitwisseling tussen de Belastingdienst en herstructureringsdeskundigen naar wens? Ziet u hier verbeteringsmogelijkheden?

Thema 3: Perceptie en ervaring van andere betrokken partijen

- Hoe denkt u dat andere schuldeisers de rol en opstelling van de Belastingdienst ervaren in WHOA-procedures?
- Hoe denkt u dat schuldenaren de rol en opstelling van de Belastingdienst ervaren in WHOA-procedures?
- Zijn schuldeisers en schuldenaren volgens u voldoende op de hoogte van de beleidslijnen waaraan de Belastingdienst gebonden is in WHOA-procedures?

Thema 4: Impact van de WHOA en uitdagingen binnen procedures

- Hoe heeft de invoering van de WHOA volgens u de interactie tussen schuldeisers, schuldenaren en de Belastingdienst beïnvloed?
- Hoe gaat de Belastingdienst om met de belangen van andere schuldeisers binnen WHOA-procedures, en in welke mate houdt hij hier rekening mee?
- Denkt u dat de Belastingdienst soms de totstandkoming van een akkoord bemoeilijkt, en zo ja, in welke situaties?
- Wat zijn volgens uw ervaring de grootste obstakels die de Belastingdienst vormt bij het bereiken van een WHOA-akkoord? Kunt u hierbij concrete voorbeelden geven?

Thema 5: Beleid en flexibiliteit van de Belastingdienst

- Hoe beoordeelt u het interne beleid van de Belastingdienst in het kader van WHOA-procedures?
- Welke aspecten van het huidige beleid van de Belastingdienst ziet u als de grootste belemmering voor een succesvol verloop van WHOA-procedures?
- Denkt u dat de Belastingdienst voldoende flexibiliteit biedt in zijn beleid ten aanzien van WHOA-zaken, of ziet u gebieden waar meer flexibiliteit wenselijk zou zijn?

Thema 6: Instemming en afwijzing van het WHOA-akkoord

- Welke redenen liggen in uw ervaring het vaakst ten grondslag aan de beslissing van de Belastingdienst om in te stemmen met een WHOA-akkoord? En wat zijn doorgaans de redenen voor afwijzing?
- Heeft u concrete voorbeelden van zaken waarin de Belastingdienst concessies heeft gedaan, en wat waren de bepalende factoren die leidden tot deze concessies?

Thema 7: Toekomstige beleidsverbeteringen

- Wat zijn uw ideeën over verbeteringsmogelijkheden voor de rol van de Belastingdienst in WHOA-procedures?
- Welke beleidswijzigingen zou u aanbevelen om de Belastingdienst effectiever te laten bijdragen aan het reorganiserend vermogen van ondernemingen binnen WHOA-procedures?

Bijlage C

Transcriptie interview met dhr. Bakker - 3-10-2024

Herstructureringsdeskundige

Linda Meinders:

Oké, ja, ik heb al een gesprek gehad met Jasper Gaaf van de Belastingdienst. Ik heb een gesprek gehad met Arjaan van den Berg, met wie je ook contact hebt gehad. Ik heb eergisteren contact met hem opgenomen. Gisteren had ik een gesprek met Piet Neijt, een rechter.

Ronald Bakker:

Ik ken alle drie, dus dat is leuk. Ik ken Jasper goed vanwege de belastingen. Hij leidt eigenlijk het hele departement, zeg maar. Ik ken een aantal van de rechters, en Arjaan is eigenlijk een collega die hetzelfde doet als ik. Dus dat zijn de praktijkmensen.

Linda Meinders:

Ja, ja. Ik denk dat u veel dingen doet, vooral meer in het zuiden van Nederland.

Ronald Bakker:

Ja, precies. Ja, het bijt elkaar niet. Het is een nationale wetgeving, natuurlijk. In Nederland geldt deze wetgeving. En we krijgen onze klanten door het hele land als het om dit soort aanvragen gaat.

Linda Meinders:

Ja, oké. Kunt u uw rol binnen een WHOA-procedure uitleggen?

Ronald Bakker:

Ja. Nou, misschien is het leuk om mijn rol binnen onze organisatie te horen. Ik ben namelijk een van de eigenaren van Hoornwijck Groep. Dat is een groot administratie- en belastingadvieskantoor in Rijswijk. Naast mij als een van de eigenaren, zijn er nog vier andere eigenaren. Dus we hebben uiteindelijk een managementteam van vijf leden en een organisatie van ongeveer vijftig mensen. Dus het is een vrij groot kantoor. We hebben verschillende disciplines, waaronder herstructurering van bedrijven in zwaar weer. Dat is eigenlijk mijn expertise. Ik ben daar dagelijks mee bezig, met zaken. En informatie delen, ook met collega-kantoren die niet die kennis in huis hebben. Ik heb de opleiding voor herstructureringsdeskundige gedaan. Dus ik kijk samen met een advocaat, want sommige zaken mag ik niet doen. Bijvoorbeeld de aanvraag voor homologatie moet door een advocaat worden gedaan. Het belangrijkste in dit soort zaken is dat je als team moet optreden. Mijn rol is vooral aan de financiële kant van het bedrijf. We kijken naar de levensvatbaarheid. We werken aan het bepalen van de liquidatiewaarde en de reorganisatiewaarde. We maken een financieel meerjarenplan en begrotingen. En eigenlijk speel ik een rol in het web tijdens zo'n hele procedure. Dus als teamleden, advocaat, ik als financieel deskundige en de ondernemer zijn we het team dat zo'n procedure behandelt.

Linda Meinders:

Oké, en hebt u vaak met grote bedrijven te maken of ook met mkb's?

Ronald Bakker:

Ja, het is zeer divers. We hebben inderdaad vrij grote procedures gedaan. We werken nog steeds aan een grote procedure, een grote ondernemer. Maar ook in het mkb-segment, omdat mensen vaak zeggen dat de WHOA te duur is voor de mkb. Nou, daar ben ik het helemaal niet mee eens. Het mkb-segment is natuurlijk een grote term. Wat is mkb? Kijk, de slager op de hoek, die een schuld heeft van 100.000 euro, wordt een moeilijk verhaal om daarvoor een WHOA-project te doen, maar dat is een mkb-bedrijf. Maar een mkb-bedrijf met een omzet van 10 miljoen en een schuld van 1 of 2 miljoen, dat is ook een mkb-bedrijf en die past heel goed binnen een WHOA-project. Dus het is een heel breed begrip, mkb-bedrijven. Maar voor de hele kleine detaillist, dan denk ik inderdaad dat de WHOA te duur is. Maar voor de mkb-bedrijven. In het algemeen hebben we grote en kleine bedrijven gedaan. Ze passen echt binnen de WHOA.

Linda Meinders:

Oké, en schrijft u ook echt het hele herstelplan?

Ronald Bakker:

Ja, ja. Dat is ook een rol van mij. Ik maak een turnaround-plan. Dat is eigenlijk, ik leg het altijd uit aan de ondernemer, een soort ondernemersplan. Je moet alles aangeven, want uiteindelijk moet het transparant zijn voor de schuldeiser om een eerlijk oordeel, beslissing te nemen in het verzoek dat wordt gedaan. Dan moet je goed uitleggen: wanneer zijn deze problemen ontstaan, wat heb je gedaan om die problemen te vermijden of om voor de toekomst een betere forecast te krijgen? Is het nog levensvatbaar? Wat voor reorganisatiemaatregelen heb je genomen? Heb je bijvoorbeeld personeel ontslagen om positieve cijfers te maken? Ja, en dan krijg je een heel financieel deel in zo'n turnaround-plan. En het voorstel en de financiering van het voorstel. Dat zijn eigenlijk de belangrijkste taken van het turnaround-plan. En het turnaround-plan is een onderdeel dat de advocaat, ik werk eigenlijk vaak samen met een vaste advocaat, en ik lever dat turnaround-plan op, evenals een rapport over de reorganisatiewaarde, en de advocaat gaat ermee verder.

Linda Meinders:

En die advocaat is extern?

Ronald Bakker:

Ja, die werkt zelfstandig. Ik heb haar een tijd geleden ontmoet. Het is nu bijna vier jaar geleden, geloof ik. Dus ik heb haar ontmoet en we werken nog steeds goed samen. Zij weet hoe we werken, en andersom. En ik moet zeggen, we hebben een goede samenwerking. Ik heb meerdere successen behaald op het gebied van WHOA-procedures.

Linda Meinders:

Oké, en wie zijn vaak de grootste schuldeisers bij dit soort trajecten?

Ronald Bakker:

Meestal de Belastingdienst. Dat komt eigenlijk nog uit de coronatijd. Tijdens die periode was het mogelijk om gebruik te maken van verschillende regelingen voor bijzonder uitstel, zoals de NOW van het UWV en TVL van de Rijksoverheid. Daarbij ging het om subsidie voor loonkosten of een

tegemoetkoming vaste lasten terwijl er geen inkomsten waren. Dus die zijn ook nog wel betrokken. Maar de Belastingdienst is zeker vaak de grootste post. Dan kun je dus uitstel krijgen om lopende verplichtingen in de koelkast te zetten. Dan zie je bij veel bedrijven dat je die oude schuld niet volledig kunt betalen terwijl je wel een levensvatbaar bedrijf hebt. En dat is wel de basis van zo'n verzoek.

Linda Meinders:

Is de Belastingdienst dan vaak de grootste schuldeiser door deze maatregelen?

Ronald Bakker:

Voor de WHOA was de dienst ook al wel vaak de grootste schuldeiser. Ze hebben zo'n 17 miljard geparkeerd, waarvan ongeveer de helft door ondernemingen is terugbetaald, maar nog steeds is er ruim 10 miljard dat openstaat. De coronaregelingen lopen nog, maar ook voor corona waren ze, samen met bankkredieten, vaak de grootste schuldeisers.

Linda Meinders:

En hebt u vaak direct contact met de Belastingdienst tijdens zo'n proces?

Ronald Bakker:

Ja, vooral met de Ontvanger die bij het dossier betrokken is. Bij de Belastingdienst heb je twee grote afdelingen: Inspectie en Invordering. Met Inspectie hebben wij niet veel te maken. Het is belangrijk om meteen al in het begin een akkoord te bereiken met de Belastingdienst, voordat je een stemprocedure ingaat, omdat zij vaak de grootste schuldeiser zijn. Als je daar geen akkoord mee hebt, wordt het bijna onmogelijk om een akkoord te bereiken binnen de WHOA. Dus je gaat eerst het plan voorbespreken met de Belastingdienst. We zoeken altijd direct contact met de Belastingdienst. Er zijn situaties waarin de Ontvanger zegt: "Ja, dien het maar in." Nee, dat doen we niet, want dan komt het op de stapel in Heerle en moet je gewoon wachten tot het wordt opgepakt. Dus we proberen altijd, en tot nu toe is het ons gelukt, om altijd met de Ontvanger te spreken en om de lijnen van de overeenkomst, van het voorstel te bespreken. Omdat we ook weten waar de aandacht van de Belastingdienst ligt en wat belangrijk voor hen is. We zorgen er altijd voor dat we het voorwerk al hebben gedaan, en vanuit het conceptvoorstel gaan we met de Belastingdienst bespreken waar de beperkingen liggen. Maar het is niet alleen de Belastingdienst, het is bijvoorbeeld ook belangrijk om het UWV al tijdig in te schakelen. Want anders heb je alleen te maken met de Belastingdienst, dan heb je een overeenkomst en moet je alsnog het hele proces starten met het UWV. Dus we proberen alle schuldeisers wel direct te betrekken, maar eerst overeenstemming met de Belastingdienst.

Linda Meinders:

Hoe lang duurt zo'n traject meestal?

Ronald Bakker:

Te lang. In beginsel waren die lijnen wat korter, omdat de Belastingdienst het toen wat rustiger had. Per 1 april is de tijdelijke Instructie opgehouden en vanaf dat moment is het heel druk bij de Invordering. Ik heb trajecten lopen die al maanden duren, en dat is wel echt moeilijker nu. Kijk, door de drukte bij de Belastingdienst duurt het soms maanden. Een traject dat vroeger sneller ging, kan nu veel langer duren vanwege de toegenomen drukte.

Linda Meinders:

Is er een specifieke ambtenaar die altijd aan een WHOA-dossier werkt?

Ronald Bakker:

Meestal twee. Het vierogenprincipe. Het is niet zo dat één ambtenaar mag beslissen, dus meestal krijg je twee personen die betrokken zijn in zo'n traject. Soms moeten ze dat intern afstemmen, maar meestal zijn het er wel twee.

Linda Meinders:

Zijn dit dan vaak dezelfde ambtenaren?

Ronald Bakker:

Nee, ik heb nu toevallig eentje met een dame lopen, die heb ik ook al eens eerder meegemaakt in een ander project, maar dat is toeval. Want ja, je hebt natuurlijk te maken met de inspectie waar het bedrijf onder valt. Dat kan Den Haag zijn, dat kan Rotterdam zijn of Amsterdam, Breda. Dat is dus geheel afhankelijk van de inspectie waar het bedrijf onder valt. En ik heb contact gehad met een tal van ontvangers.

Linda Meinders:

Bent u over het algemeen tevreden over de communicatie met de Belastingdienst?

Ronald Bakker:

In het algemeen wel, maar wat wel waar is, is dat wij een commercieel bedrijf zijn. De advocaat is een commercieel bedrijf, hij is gewoon een ondernemer. Ik ben ook een ondernemer en het gaat om het bedrijf en de ondernemer als klant, die gaat renoveren. Ja, dat is een beetje anders met de Belastingdienst, zij zijn ambtenaren, en die voelen niet altijd de noodzaak van een traject. Ik heb nu bijvoorbeeld één traject lopen dat al sinds augustus vorig jaar loopt, dat is echt veel te lang. En ja, ik krijg soms excuses van de ontvanger, maar daar heeft mijn cliënt niets aan. Hij moet doorgaan met de business, daar is hij goed in. En het duurt eigenlijk te lang, en ik denk dat dat ook de positie is van de ambtenaar versus de commerciële bedrijven.

Linda Meinders:

Wat gebeurt er dan een jaar lang?

Ronald Bakker:

Te veel overleg en te veel ruis op de lijn. Je stuurt iets opnieuw en dat duurt weken, soms maanden. En dan krijg je soms weer dezelfde vragen. Met andere woorden, het wordt eigenlijk niet efficiënt verwerkt. Het zou zo moeten zijn dat als je een ontvanger hebt, vandaag is het 3 oktober, en je levert het in, dat je het binnen een maand zou moeten kunnen afronden. Maar gezien de drukte, want wij zijn natuurlijk niet de enigen die verzoeken indienen, duurt het landelijk gewoon erg lang. En dat is, ik snap het, maar dat is niet wenselijk voor het bedrijf.

Linda Meinders:

Ziet u verbeteringen hierin?

Ronald Bakker:

Nou, kijk, er zijn situaties, bijvoorbeeld, ik had gisteren contact met een ontvanger. Dan gaat het echt om een hele kleine schuldeiser die niet meedoet aan het totale verzoek, terwijl de impact van de overeenkomst veel belangrijker is dan die ene kleine schuldeiser. Ja, en dan denk ik: "Kom op, Belastingdienst, handel wat pragmatischer." Het moet door, er zijn veel partijen bij betrokken, de ondernemer, het personeel, de leveranciers. Laat het niet hangen aan één minuscuul schuldje. En dat is natuurlijk zonde. De ambtenaar kijkt alleen maar naar wat de wet- en regelgeving zegt en blijft daar dan in hangen. Terwijl als je er logisch over nadenkt, kun je het er wel doorheen trekken. Dat kan beter.

Linda Meinders:

Ja, dus dat een kleine schuld buiten akkoord wordt gehouden?

Ronald Bakker:

Je kunt bepaalde schuldeisers buiten de overeenkomst houden, maar dat zijn bijvoorbeeld dwangcrediteuren, en dat moet je dan goed uitleggen. In dit geval was het een financier die voor een deel verzekerd was, grotendeels verzekerd, en voor een klein deel niet geseceerd. De Belastingdienst zei: "Hij moet echt mee." Ik zeg: "Maar dat ongesecureerde gedeelte, we hebben het over een bedrag van 1000 euro en niets meer." Ja, hier kan je niet een hele aanvraag op laten vallen. De impact is veel te groot daarvoor. Dus het is jammer dat een ontvanger niet zegt: "Nou, je hebt gelijk, ik zie dat de impact heel groot is, we gaan toch akkoord, ondanks dat ene punt." Dat zou beter moeten zijn naar mijn mening, en dat heb ik ook tegen Jasper gezegd. Als het goed is voor 99,9%, dan is het goed. Want de regelgeving zegt eigenlijk ook: bij twijfel toekennen. We moeten verder, dossier sluiten, beschikking opstellen en verder.

Linda Meinders:

Waar staat "bij twijfel toekennen"?

Ronald Bakker:

Dat is één van de punten uit de tijdelijke versoepeling. Er liggen heel veel dossiers, en veel zijn ook niet compleet. Maar in deze zaak gaat het over één schuldenaar die niet meedoet voor zijn kleine ongesecureerde deel, een vordering van 1000 euro. Dan zeg ik: bij twijfel toekennen.

Linda Meinders:

Heeft u een beeld van wat andere debiteuren en debiteuren vinden van de oprichting van de Belastingdienst?

Ronald Bakker:

Kijk, uiteindelijk is de Belastingdienst de bekende blauwe envelop, dus de angst. Maar ik heb, afgezien van een aantal dingen die ik net als voorbeeld noemde, eigenlijk altijd goed contact gehad met de Belastingdienst. Maar ja, je moet ook weten wat belangrijk is, zoals eerst een verzoek indienen en welk voorwerk je moet doen. En als je dat doet, is het overleg in mijn ervaring prima.

Linda Meinders:

Ja, u let dus echt op de eisen die de Belastingdienst stelt?

Ronald Bakker:

Ja, zeker.

Linda Meinders:

Wat vindt u van het interne beleid van de Belastingdienst?

Ronald Bakker:

Wat ik net zei, het beleid is op zich goed, maar als het gaat om het voorbeeld dat ik net gaf, zou je eigenlijk mogen verwachten dat ze het doortrekken omdat het belang zo groot is, gezien de impact. Daar mag de Belastingdienst wel beter in worden.

Linda Meinders:

Heeft u nog andere voorbeelden van hoe de Belastingdienst de totstandkoming van een akkoord in de weg zit?

Ronald Bakker:

Nee, eigenlijk niet, want ik wil ook zeggen dat mijn ervaring gewoon heel goed is met de Belastingdienst over procedures en vooroverleg. Het belangrijkste is dat adviseurs ook echt zelf moeten kijken wat ze beter kunnen doen indien je op één lijn wilt komen met de Belastingdienst. Je moet weten wat de Belastingdienst wil. Het heeft geen zin om een verzoek in te dienen bij de Belastingdienst dat aan alle kanten rammelt. Dat heeft geen zin. De Belastingdienst zegt dan: "Ga eerst je huiswerk doen." En daar hebben ze gelijk in. Dus je moet daar wel rekening mee houden. Dus ik denk dat de Belastingdienst, het enige wat ik zou zeggen, is: als er iets is waar het aan een procent of twee vastzit terwijl het hele dossier compleet is, trek het dan door. Dan hebben we nog een ondernemer die zaken kan doen, goed voor de economie, enzovoort.

Linda Meinders:

Ja, en heeft u het idee dat andere herstructureringsdeskundigen ook goed weten wat de Belastingdienst wil zien?

Ronald Bakker:

Nou, ik denk, uh, ik denk dat het zou moeten zijn. Um, uh, ik kan uit ervaring zeggen waar een totaalverzoek aan moet voldoen. En ik geef ook regelmatig vergaderingen en sessies aan collega-bedrijven. Wat ik wel zie is dat bijvoorbeeld bij de accountantskantoren, de administratiekantoren, die kennis bijna niet aanwezig is. Het is ook een specialisme, dat moet ik toegeven. Mijn collega-kantoren bellen mij om een procedure op te zetten voor hun klant, omdat ze de kennis niet hebben. En dat is niet erg, want, uh, ik noemde het net al: het is een team. Er is de ondernemer, de advocaat en de financiële specialist. Er is ook de boekhouder, want hij moet mijn input leveren. Dus het is geen groot probleem dat de boekhouder niet alles weet over de herstructureringswetgeving. Maar het is belangrijk dat ik, want dat kost veel tijd en, uh, ja, ik ben niet goedkoop, om uiteindelijk zo'n procedure op te zetten. Ik moet wel gevoed worden. En als die combinatie er is, dat teambelang is echt heel essentieel. Als het er niet is, dan gaat het mis. Als het er wel is, dan is de kans op succes veel groter.

Linda Meinders:

En denkt u dat binnen de Belastingdienst de kennis over de WHOA voldoende aanwezig is?

Ronald Bakker:

Nou, dat zou beter kunnen. Ik heb echt te maken met, uh, soms met ontvangers waar ik zeg: "Ja, dit wat je zegt is niet correct." Die kennis zou beter kunnen. Maar ik denk dat het ook te maken heeft met, uh, ja, laten we zeggen, het aantal ambtenaren die echt betrokken kunnen zijn in dit soort gevallen. Omdat er gewoon een tekort aan mensen is. En zeker aan knowhow.

Linda Meinders:

Wat zijn de redenen voor de Belastingdienst om niet akkoord te gaan met een akkoord?

Ronald Bakker:

Nou, kijk, met de Belastingdienst is het echt wel een afvinklijstje. Daarom zeg ik dat het voorwerk het halve werk is. Je moet er gewoon voor zorgen dat het aan alle aspecten voldoet. Als je dan nog discussie krijgt met de Belastingdienst, dan kan dat soms, maar het kan geen discussie zijn over bepaalde zaken die niet goed zijn voorbereid. De samenwerking met de Belastingdienst hangt af van hoe je je dossier voorbereidt.

Linda Meinders:

Ja, heeft u dan voorbeelden waar die discussies over gaan?

Ronald Bakker:

Het kan soms gaan over wat wij denken dat een dwangcrediteur is, die buiten het akkoord moet worden gehouden. De Belastingdienst kan daar soms moeilijk over doen. Ze zeggen: "Is dat een verplichte schuldeiser?" Nou, daar heb je een beetje een grijs gebied. Je moet dat goed voorbereiden. Want als een klant zegt: "Ik denk dat dat een dwangcrediteur is," dan moeten we dat eerst zelf onderzoeken. Want als we dat niet goed doen, krijgen we die vraag sowieso. Dus dat is ook voorbereiding. Maar daar kan wel wat over gediscussieerd worden. Over het algemeen zijn er maar weinig dingen die besproken hoeven worden, maar dat komt door een goede voorbereiding.

Linda Meinders:

Zijn er nog dingen waarvan u denkt dat de Belastingdienst het beter zou kunnen doen?

Ronald Bakker:

Nee, wat ik net zei, het is vooral de doorlooptijd. Dat zie ik nu echt. En niet alleen bij mij, maar ook bij collega-bedrijven hoor ik dat. Dat komt vooral door personeelstekort op die afdeling en het aantal aanvragen. Het zou beter kunnen als er meer mensen bij de Belastingdienst worden aangenomen om de werkdruk te verlichten, zodat procedures sneller behandeld kunnen worden. De doorlooptijd zorgt ervoor dat er nog steeds geen akkoord is, en dat creëert altijd een risico voor je ondernemer en de schuldeisers. Dat proberen we wel met de Belastingdienst te bespreken: het moet sneller, het kan sneller. Dat is het enige wat bij de Belastingdienst verbeterd kan worden.

Linda Meinders:

Is de Belastingdienst belangrijk om legitimiteit te geven aan het akkoord?

Ronald Bakker:

Ja. Schuldeisers zijn natuurlijk argwanend, ze hebben een vordering op jou en ze worden deels of helemaal niet betaald. Als we dan zeggen: "We hebben ook een voorstel gedaan aan de Belastingdienst en er is nog geen uitsluitel," dan wachten we eerst even op de Belastingdienst. Dus ja, het is heel wenselijk dat in de procedure de Belastingdienst, maar ook het UWV en de RVO, zeggen: "Dit is gewoon een goed voorstel." Dan is het vrij makkelijk om de schuldeisers erbij te betrekken. Wat belangrijk is, is dat we ook zien dat sommige crediteuren op emoties zitten. Ze voelen zich aan het lijntje gehouden en stemmen dan tegen, gewoon uit emotie. Dat is jammer, want dat frustreert een succesvol akkoord.

Linda Meinders:

Ik denk dan direct aan mediation, daar specialiseert mijn master zich in. Maar dat zou bij de Belastingdienst niet het geval zijn met emoties, neem ik aan?

Ronald Bakker:

Nee, er is geen emotie bij de Belastingdienst. Ik heb ooit een zaak gehad met de advocaat waar ik mee werk waar wel emotie was bij de Belastingdienst tijdens de procedure. Maar dat kwam ook omdat de ondernemer er echt een puinhoop van maakte. Hij nam veel te veel geld en de communicatie met de Belastingdienst was al niet goed. Dat geeft ruis op de lijnen. Dat is jammer, want dat is helemaal niet nodig. De Belastingdienst moet gewoon doen wat ze moeten doen, en dat is een afvinklijstje. Ik heb niet veel emotie met de Belastingdienst. Maar soms wel met schuldeisers, en je moet proberen dat weg te nemen. Gelukkig is dat tot nu toe vaak gelukt. Soms moet je lastige schuldeisers bellen, een gesprek voeren, het uitleggen. Creëer steun, creëer vertrouwen, en wees transparant over waar we het over hebben. Ja, dat werkt vaak.

Linda Meinders:

Dus WHOA-akkoorden waarbij u betrokken bent, slagen ook wel vaak?

Ronald Bakker:

Tot nu toe een score van 100 procent, dus ja, eigenlijk heb ik tot nu toe veel succes gehad met WHOA, maar ook met minnelijke trajecten. Ja, ik kan alleen maar zeggen: het kost behoorlijk wat geld, maar uiteindelijk heb je er wel wat aan. Als je kijkt wat het oplevert: als je een schuldpositie met 500.000 euro kan saneren, en onze kosten zijn 50.000 euro, ja dan heb je er natuurlijk heel veel aan.

Linda Meinders:

Ja. Ik ben wel een beetje door mijn vragen heen. Wilt u nog wat zeggen?

Ronald Bakker:

Nee, niet echt. Ik heb dit soort interviews eerder gedaan en ik vind het leuk. Ik vind de richting die je hebt gekozen leuk. Het is een, ja, ik moet zeggen, ik vind het leuk om elke dag dit soort procedures te doen. Ook kennis delen, zoals we nu doen. Dit is ook kennis delen. Ja. Maar ook met collega-bedrijven. Ik weet

dat ik inmiddels behoorlijk wat kennis heb, en ik geef die graag door. Het aantal adviseurs in deze branche is heel minimaal. En dat kan echt beter.

Linda Meinders:

Nee, ik vind het ook heel fijn om gewoon echt te horen hoe het allemaal gaat. Iets wat je hebt onderzocht, om daarover te praten met mensen. En dan dingen die je al in de literatuur hebt gelezen, dat het bevestigd wordt, of dat het gewoon een beetje anders is. Het is heel interessant, ja. Bedankt voor je tijd, Ronald. Dit was heel informatief.

Ronald Bakker:

Graag gedaan, Linda. Succes met je scriptie.

Linda Meinders:

Dank je, Ronald. Tot ziens.

Ronald Bakker:

Tot ziens.

Bijlage D
Interviewhandleiding bij dhr. Van den Berg
 Herstructureringsdeskundige

Preliminair:

- Heeft u bezwaar tegen het opnemen van dit gesprek?
- Is het voor u akkoord als de transcriptie van dit gesprek wordt toegevoegd aan mijn scriptie?

Thema 1: De rol en betrokkenheid van de Belastingdienst in WHOA-procedures

- Kunt u uw rol binnen WHOA-procedures nader toelichten?
- Hoe vaak komt het voor dat de Belastingdienst betrokken is bij de WHOA-procedures waarin u bent betrokken?
- In welke mate heeft u direct contact met de Belastingdienst tijdens deze procedures?
- Hoe ervaart u de communicatie vanuit en met de Belastingdienst tijdens WHOA-zaken?
- Wat zijn uw algemene ervaringen met de opstelling en houding van de Belastingdienst in WHOA-procedures?

Thema 2: Cultuur en aanpak van de Belastingdienst binnen WHOA-procedures

- Hoe zou u de cultuur binnen de Belastingdienst omschrijven in de context van WHOA-procedures?
- Heeft u een verandering waargenomen in de houding of cultuur van de Belastingdienst sinds de invoering van de WHOA in 2020?
- In hoeverre verschilt de aanpak van de Belastingdienst bij WHOA-zaken ten opzichte van reguliere insolventiezaken?
- Hoe denkt u dat andere schuldeisers de rol en opstelling van de Belastingdienst ervaren in WHOA-procedures?
- Wordt de Belastingdienst door andere schuldeisers als een obstakel ervaren in het bereiken van een akkoord? Zo ja, kunt u specifieke voorbeelden noemen?
- Zijn schuldeisers zich volgens u voldoende bewust van de beleidslijnen waaraan de Belastingdienst zich moet houden binnen WHOA-procedures?

Thema 3: Impact van de WHOA en de rol van de Belastingdienst

- Hoe heeft de invoering van de WHOA volgens u de interactie tussen schuldeisers, schuldenaren en de Belastingdienst beïnvloed?

- Hoe gaat de Belastingdienst om met de belangen van andere schuldeisers binnen WHOA-procedures, en in welke mate houdt hij hier rekening mee?
- Denkt u dat de Belastingdienst soms de totstandkoming van een akkoord bemoeilijkt, en zo ja, in welke situaties?
- Wat zijn volgens uw ervaring de grootste obstakels die de Belastingdienst vormt bij het bereiken van een WHOA-akkoord? Kunt u hierbij concrete voorbeelden geven?
- In hoeverre functioneert de WHOA volgens u effectief als pressiemiddel om tot buitengerechtelijke akkoorden te komen?

Thema 4: Juridische en beleidsmatige overwegingen van de Belastingdienst

- Hoe duidelijk zijn voor u de juridische regels die van toepassing zijn op WHOA-procedures, gezien de mogelijke versnippering van regelgeving?
- Zijn er specifieke veranderingen in de regelgeving of het beleid van de Belastingdienst die volgens u de effectiviteit van WHOA-procedures zouden kunnen verbeteren?
- Denkt u dat de Belastingdienst voldoende flexibiliteit biedt in zijn beleid ten aanzien van WHOA-zaken, of ziet u gebieden waar meer flexibiliteit wenselijk zou zijn?

Thema 5: Beleidsbeslissingen van de Belastingdienst

- Wat ziet u als de belangrijkste redenen voor de Belastingdienst om in te stemmen met een WHOA-akkoord? En welke redenen worden doorgaans aangevoerd om een akkoord af te wijzen?
- Wat zijn uw ideeën over verbeteringsmogelijkheden voor de rol van de Belastingdienst in WHOA-procedures?

Thema 6: Digitale ontwikkelingen en de toekomst van de WHOA

- Kunt u meer vertellen over het digitale WHOA-platform waarmee u werkt, en welke voordelen of uitdagingen u daarin ziet?
- Hoe kunnen privacyzorgen rondom het digitale WHOA-platform volgens u het best worden aangepakt, gezien de zorgen van de Belastingdienst op dit gebied?
- Wat zou volgens u de ideale rol van de Belastingdienst moeten zijn in toekomstige WHOA-akkoorden?

Bijlage E

Transcriptie interview met dhr. Van den Berg - 1-10-2024

Herstructureringsdeskundige

Linda Meinders:

Maar ja, zullen we beginnen? Kun je je rol binnen een WHOA-procedure nader toelichten?

Arjaan van den Berg:

Ik ben degene die het plan schrijft, die de onderneming doorgrondt en probeert op te schrijven wat de grenzen zijn waar de ondernemer tegenaan loopt en waarbij de schuldeisers kunnen reageren bij het beoordelen van het plan. Ik ben planschrijver, herstelplanschrijver. Dat doe ik doordat ik kennis heb verzameld over de WHOA, maar ook natuurlijk goed thuis ben in administratieve of financiële processen, financieringen. Een combinatie tussen legal en finance.

Linda Meinders:

En dat plan wordt dan dus gecommuniceerd met schuldeisers?

Arjaan van den Berg:

Met alle belanghebbenden.

Linda Meinders:

En hoe vaak is de Belastingdienst echt betrokken bij de WHOA-procedures?

Arjaan van den Berg:

Altijd.

Linda Meinders:

Ja?

Arjaan van den Berg:

Dat is de hoofdzaak.

Linda Meinders:

Ja, het bleek dat de Belastingdienst ook buiten het akkoord kan worden gehouden, maar Jasper zei inderdaad ook van oké, dat gebeurt niet heel vaak, maar het is mogelijk.

Arjaan van den Berg:

Ja, de Belastingdienst is er vrijwel altijd bij betrokken, omdat ze in de coronatijd, zeg 2021, de mogelijkheid hebben geboden om de betaling uit te stellen. Dus die schuld gaat vaak over langlopende schuld die onbetaald is gebleven, waar ze niet achteraan gezeten hebben. Waarop ze nu ook zeggen ja, wij hebben een soepel beleid om die schuld eigenlijk af te betalen of mogelijk te saneren. En het UWV zegt hetzelfde en het RVO ook. Dus het gaat over langlopende schulden die al lang op de balans staan, een aantal jaren, en niet makkelijk afgelost kunnen worden uit de kaststroom die de onderneming genereert.

Linda Meinders:

Dus omdat het in de coronaperiode lastig was om alles te blijven betalen, dat is nu de reden dat de belasting soepel is? Of omdat ze zelf ook die mogelijkheid hebben geboden van we gaan even wat soepeler om met het innen tijdens de corona?

Arjaan van den Berg:

De overheid heeft toen in de corona gezegd je hoeft nu niet te betalen. Dus heel veel aanslagen, daar staat een C'tje achter en dat is de coronatijd. Dus dat beleid dat kan je nu gebruiken om een WHOA door te voeren. Het is vrij simpel, toen was het soepel en nu kunnen ze niet opeens heel streng zijn. En daar baseren we eigenlijk al onze plannen op. Op dat mechanisme. Toen soepel, nu ook soepel.

Linda Meinders:

Maar denk je dat dat dan ook zo blijft in de toekomst?

Arjaan van den Berg:

Nee, dat gaat zeker weer weg. En eerder waren ze dus nog soepeler, omdat ze zeiden, tot 1 april van dit jaar, 2024, hanteerden we zelfs een enkel percentage. Dus tot aan 1 april was het zo, als je dan voor die tijd een plan indiende, dan namen ze dus genoeg met minder dan gebruikelijk.

Linda Meinders:

Ja, gewoon een dubbele percentage.

Arjaan van den Berg:

En dat konden we dus 90 dagen uitstellen, dus zo'n beetje begin augustus. En daarna kon je nog eens een keer 30 dagen extra krijgen. Dus dat soepele beleid, wat betreft dat percentage, is nu afgelopen. Dus je kunt nu nog steeds verzoeken indienen, want dat is 60 dagen. Of soms wel 72 maanden, sorry, dat is nog steeds lopend. Vanaf oktober 2022. Toen zijn ze begonnen met die betalingstermijn door af te spreken met alle ondernemers die er waren. En vijf jaar na oktober 2022, ja dan zit je toch al in 2027. In 2024 is het wel ongeveer de helft. Dat je in die betalingstermijn eigenlijk zit, wat je met dergelijke schuldeisers afspreekt. En dan heb je toch het idee van, ja, dat heb je nog wel wat te halen. Want ondernemers die kwamen er nou achter, ja, ik kan toch niet echt alles gaan terugbetalen.

Linda Meinders:

Ja, ja.

Arjaan van den Berg:

Dan heb je wel niet het dubbele, het enkele percentage, maar je hebt wel, zeg maar dat je toch zou kunnen zeggen, ja weet je wel. Ik kan uitleggen dat ik het niet kan terugbetalen.

Linda Meinders:

Ja. Denk je dan ook op een moment, over een paar jaar als jullie niet meer een beroep kunnen doen op het soepele beleid van de belasting, denken jullie dat het dan ook echt heel anders gaat werken in de praktijk?

Arjaan van den Berg:

Het strenge beleid komt sowieso terug, binnen en buiten de WHOA. Want WHOA op zich wordt nu voornamelijk door ons gebruikt als mkb of schuldsaneerders om met de Belastingdienst door te spreken. Voornamelijk om die schulden te saneren, maar eigenlijk is die WHOA natuurlijk vooral bedoeld om alle belanghebbenden eigenlijk voor een onderneming in moeilijkheden. Dus ergens moet er lange termijn schulden zijn. En ik verwacht zelf dat de Belastingdienst die dus in de toekomst niet meer zo snel zal gaan toestaan.

Linda Meinders:

Ja.

Arjaan van den Berg:

Het komt alleen maar uit die coronatijd voort. Dat ze het zo ver op laten lopen.

Linda Meinders:

Dus dat er geen doorstart meer mogelijk is?

Arjaan van den Berg:

Dat er andere schuldeisers zullen optreden. Bijvoorbeeld een hypotheek of een handelbare voorraad. Dat zijn andere type schuldeisers. Die zullen eigenlijk zeggen, oké, ik gun jou bijvoorbeeld een jaar betalingsruimte. En van een jaar wordt het anderhalf jaar. Dus dat zijn andere type mensen die daar achter zitten. Dus dan zit je niet meer zo met één partij te praten zoals de Belastingdienst landelijk eigenlijk werkt. Dan heb je het over een kredietunie, je hebt het over een leasemaatschappij, je hebt het over een bank, je hebt het over iemand die een bepaald soort goed levert. En daar moet je dan die afspraken mee gaan maken.

Linda Meinders:

Wat is dan precies de rol van de Belastingdienst hierin?

Arjaan van den Berg:

Die zal dus één van die zoveel partijen zijn en niet meer de hoofdschuldenaar. Met degene met de grootste schuld.

Linda Meinders:

Oh, oké, omdat die schulden nu dus gewoon heel hoog zijn opgebouwd, doordat het zo lang is uitgesteld. Dus in principe, op die manier wordt de invloed van de Belastingdienst misschien wel iets minder.

Arjaan van den Berg:

Zal weer veel minder worden.

Linda Meinders:

Oké, en zie je dat als iets positiefs?

Arjaan van den Berg:

Zo gaat het gewoon in het leven.

Linda Meinders:

Oké. Heb je ook echt direct contact met de Belastingdienstambtenaren zelf?

Arjaan van den Berg:

Altijd. We zoeken ook altijd eerst naar degene die erover gaat. Zo sturen we een e-mail vooruit van hoofddorp.invordering@belastingdienst.nl. En wie gaat over dit dossier, dan stuur je het RISN-nummer mee. En dan sturen zij aan van nou, die en die gaat er helemaal over.

Linda Meinders:

Dus je moet altijd zelf het eerste contact op het moment leggen. En is er dan al iets van een startverklaring ingediend? Zeg maar had de Belastingdienst jullie al kunnen contacteren?

Arjaan van den Berg:

Nee.

Linda Meinders:

Oké.

Arjaan van den Berg:

Het is echt dan wel voordat die startverklaring wordt gerepareerd. Op het moment dat ik ga communiceren, dan doen wij in ieder geval dan pas de startverklaring.

Linda Meinders:

Oké.

Arjaan van den Berg:

Om het officiële tintje er als het ware aan te geven. Want eigenlijk is het gewoon een schuldsaneringstraject. Met een WHOA-smaakje.

Linda Meinders:

Zijn dat allemaal verschillende medewerkers waar jullie dan contact mee hebben? Of zijn het wel vaak bepaalde contactpersonen die echt die WHOA-dossiers afhandelen?

Arjaan van den Berg:

In de praktijk blijkt het, bijvoorbeeld waar we in Hoofddorp vaak terechtkomen, hetzelfde te zijn. Binnen de Belastingdienst daar is het ook een heel klein clubje. Maar als je bijvoorbeeld in Rotterdam of in Utrecht, dan zit je allemaal weer bij één of twee figuren die over de WHOA gaan.

Linda Meinders:

En vind je dat wel fijn dat het gewoon een beetje een vaste persoon is? Heb je dan een bepaalde vaste werkwijze?

Arjaan van den Berg:

Ja, dat is prettig. Dat je gewoon zeker weet dat je eerder met iemand zo geschakeld hebt. Maar het zijn hoofdzakelijk relatiebeheerders. Het zijn juristen die de communicatie tussen de vakmannen binnen de Belastingdienst en ons onderhouden. En op het moment dat het dan tot een gesprek komt, dan trekken zij er wel weer wat mensen bij. En dan ga je naar Utrecht, Den Haag of Hoofddorp. Ik probeer altijd wel zoveel mogelijk die afspraak te maken, maar het komt er vaak niet van. Vaak hebben ze geen tijd of willen ze er geen tijd in steken.

Linda Meinders:

Wat vind je van de algemene communicatie tussen jou en de Belastingdienst?

Arjaan van den Berg:

Het gaat eigenlijk heel goed. Gewoon hele formele, nette, zakelijke, goed doordachte antwoorden en vragen krijg je. Want wat gebeurt er namelijk? Zo'n Belastingdienst die krijgt ook maar een plan voor zich en moet daar dan iets mee. Ja zeggen is makkelijk, maar op het moment dat je er toch een beetje een idee over wilt krijgen van hoe loopt dat nou bij dat bedrijf, dan moet je toch wel jezelf heel veel vragen stellen. En die vragen worden dan soms beantwoord in het plan, maar sommige ook niet. En daar stellen ze altijd hele goede vragen over.

Linda Meinders:

Oké, en waarom denk je dan dat de Belastingdienst het zo belangrijk vindt om echt een beeld te krijgen van het bedrijf?

Arjaan van den Berg:

En wat denk je zelf?

Linda Meinders:

Ik denk... Ja, waarschijnlijk om gewoon te kunnen beoordelen qua de waarden, of zij daar iets aan hebben. Maar doen andere schuldeisers dat dan ook op die manier?

Arjaan van den Berg:

Maar eigenlijk is de Belastingdienst toch wel de belangrijkste om de geloofwaardigheid, als het ware, om dat een beetje te toetsen. Geloofwaardigheid in of het leven vatbaar is. Geloofwaardig in de nakoming. Geloofwaardig in wat wij stellen, of dat enigszins steekhoudend is. En dat is in ieder geval de liquidatiewaarde. En op de tweede plaats is dat de reorganisatiewaarde. En die twee, die hebben zoveel met elkaar te maken en zijn zo belangrijk voor of je ja of nee zegt dat je jezelf wel goed achter je oren moet krabben. Wil je het idee krijgen, is dit inderdaad een geloofwaardig plan? En schuldeisers staan er anders vaak in. Die zijn vaak allang blij dat ze iets krijgen. En eigenlijk, raar genoeg, merk ik zo, de Belastingdienst gaat ook wel zo op. Dat ze eigenlijk voor het plan kiezen, omdat ze dan zeggen, dan krijg ik tenminste nog wat. En dat is heel terecht. Je kan bijvoorbeeld heel moeilijk gaan doen over het plan en zeggen, dat deugt van geen kanten. Ik ben het er niet mee eens, dat we nou minder krijgen en zo. Maar ja, wat zit erin? Niks anders dan dat je helemaal niks krijgt. En daarom heeft die Belastingdienst ook een belangrijke voorwaarde erin gezegd. Op het moment dat ze zeggen, we gaan akkoord met het plan. Want ze gaan eigenlijk voorwaardelijk akkoord.

Linda Meinders:

Een voorwaarde van?

Arjaan van den Berg:

Nou, ze geven een beschikking af. Waarin ze zeggen, oké, wij gaan akkoord totdat alles is nagekomen. En als jij zegt, ik ga over twaalf maanden de laatste betaling doen, dan blijft eigenlijk die voorwaardelijkheid erin zitten.

Linda Meinders:

Oké, dat is interessant. Uit de rechtspraak bleek zeg maar dat ze dus geen voorwaarden mogen stellen. Of dan is het een soort van verkapte voorwaarden, een soort afspraak.

Arjaan van den Berg:

Maar dat is dus omdat wij voornamelijk met die schuldsanering zitten. En wij ook zeggen, joh, wij willen twaalf maanden de tijd, omdat die onderneming dat gewoon anders niet kan betalen. En dan is dus die voorwaarde erin gekomen. En dat vind ik ook wel een logische stap en daardoor kunnen ze makkelijker, als het ware, akkoord gaan.

Linda Meinders:

Want wat is dan precies, zeg maar, het juridische nut achter dat ze het voorwaardelijk, dat ze wel hun inningsbevoegdheden nog houden?

Arjaan van den Berg:

Ja. De voorwaarden die erin staan is dat je in ieder geval alle lopende verplichtingen en al die nakomen moet doen. En als dat allemaal niet werkt, dan kunnen ze zich opnieuw gaan beraden. Want dan zouden ze kunnen zeggen, oké, die 80% haircut, die vervalt weer. En 100% vordering komt weer opnieuw op. En mogelijksterwijs kan ik die bij iemand anders weer gaan claimen. Dus er zit een heel mechanisme nog achter. Wat ik op zich best wel mee eens ben.

Linda Meinders:

En is het dan ook weleens gebeurd dat het niet lukte met nakomen. En dat toch weer iets nieuws moest worden afgesproken?

Arjaan van den Berg:

Dat nieuwe afspreken, dat is er niet bij. Maar dat opnieuw herstellen van de niet-nakoming, dat is meestal de oplossing. Dus dan krijg je een mailtje van “wie heeft het toen en toen afgesproken dat te betalen, ik zie dat je niet nakomt” en dan blijkt het bijvoorbeeld een kenmerknummer te zijn dat er wel betaald is. Of dat ze een maandje achterlopen.

Linda Meinders:

Dan maken ze er verder niets van?

Arjaan van den Berg:

Dan maakt het dus niet uit.

Linda Meinders:

Oké.

Arjaan van den Berg:

Dat herstelgesprek dat het zwaarwegende consequenties krijgt, dat heb je niet zo gauw gezien nog.

Linda Meinders:

Oké. Ja, klinkt als een goede praktijk in ieder geval. Wat vind je van de opstelling van de Belastingdienst in deze zaken? Is het flexibel genoeg? Is het alsnog heel strikt?

Arjaan van den Berg:

Ik denk dat ze daar wel goed beleid in voeren. Dat ze de dingen goed genoeg kunnen overzien, ook adequaat processen hebben ingeregeld om dit allemaal in goede banen te leiden en een idee te geven hoe dit nou ook voor de ondernemer enigszins behapbaar is. Ze worden wel veel strenger de laatste tijd, maar dat is gewoon dat ze meer weten en eigenlijk iets meer bovenop zitten. Maar het maakt eigenlijk niet zoveel uit. Ergens wordt gevraagd om over een jaar te mogen betalen, veel minder. En als dat lukt, weet je wel, dan heeft iedereen er profijt van. Dus die praktische invalshoek, die zie je toch wel terug. Ik hoor van collega's, bijvoorbeeld Paul van Dam, dat hij toch wel wat zwaarwegende gesprekken met de Belastingdienst heeft gevoerd over een aantal dossiers. En daar zit ik een beetje aan te denken, van hoe tevreden zou hij zijn, ja, hij zal het toch hoofdzakelijk gaan hebben over dat ze te weinig nog kennis van zaken hebben over dit soort WHOA-trajecten. Waardoor je, ja, ook weer niet echt adequaat een antwoord krijgt. Maar weet je, dat is er eigenlijk ook niet in deze zaken. Het zijn allemaal meningen.

Linda Meinders:

Ja. En ja, dat is natuurlijk ook wel wat alle medewerkers bij de Belastingdienst, het verschilt gewoon per medewerker hoe ze zo'n verzoek beoordelen. En inderdaad qua interne opleiding, er worden kennissessies georganiseerd zeg maar, maar niet iedereen zit gewoon op hetzelfde niveau qua wat ze weten en ook van hoe ze ermee handelen. Ze komen gewoon allemaal vanuit een andere perspectief eigenlijk van wat ze belangrijk vinden en wat niet.

Arjaan van den Berg:

Dat is ook een mooi onderwerp. Van welk perspectief kijk je? En als je kijkt vanuit de oude knarren, dan heb je vaak een heel ander beeld dan de wat jongere gasten. Het liefst heb ik die jonge gasten die zeggen, wat een nieuwe wet, kom maar op. Maar die worden vaak kort gehouden door de oude knarren die het op de oude manier willen doen.

Linda Meinders:

Ja, klopt. Dat beeld schept Jasper inderdaad ook. Maar ik vond het zelf best wel opmerkelijk.

Arjaan van den Berg:

Precies. Dus dat beleid, als je dat doorvoert en handhaaft, ja weet je wel... dan moet je het gewoon laten gaan zoals het nu gaat. Gewoon, je probeert eruit te halen wat erin zit. Je zult eigenlijk niet gaan communiceren over of 20% genoeg is, of er 30% hoort te zijn. Ja, weet je, als dat dossier daar blijkt, dan heeft die adviseur dat meteen allemaal opgeschreven. Dat is natuurlijk ook, hoor je zo. Er zijn heel veel

dossiers die je niet instuurt naar de Belastingdienst, ongeveer de helft. Dus daar is daar nooit een discussie over. Het is niet levensvatbaar. Of we hebben geen geld. Die dingen laat je meteen al buiten beschouwing. Zo is er een zaak, eigenlijk had ik daar niet aan moeten beginnen, want die was eigenlijk al vijf over twaalf. Alleen half twaalf doe ik, want half twaalf is enigszins wat in te halen. Die vijf over twaalf, daar raak je in zo'n ontzettend onzeker tijdsperk. Die ondernemer wilde eigenlijk ook niet, dan moet je gewoon zeggen, oké, faillissement, klaar. Ja, hier gaat het om zeven deelnemingen. Waar er eentje wel aardig in scoort. En die overige zes, dat is niet veel. Dus ik heb voor één van die zes een liquidatieakkoord voorgesteld. Maar eigenlijk moet dat geld weer komen uit die zevende die wel aardig draait. Dus dat is eigenlijk gewoon niet te doen.

Linda Meinders:

Nee, snap ik. Voor de WHOA, merkte je dat de Belastingdienst zich anders opstelde?

Arjaan van den Berg:

Nou, eigenlijk niet zo heel veel verschil. Kijk, in een schuldsaneringstraject heb je een heleboel mogelijkheden niet. Je hebt daar gewoon, zoals je zegt, alle schuldeisers moeten meedoen. Je hebt geen knuppel waarmee je uiteindelijk, misschien in een latere fase, iets kan afdwingen. Want dat zegt de WHOA, die zegt dat je inbreuk kan gaan maken in de rechten van de eigenaren. En in een schuldverlening heb je dat dus niet. Want dan moet je maar afwachten of ze inderdaad ermee in willen stemmen en ze moeten allemaal instemmen. Je kan er ook eigenlijk niks buiten laten, in het uitleggen over regionalisatie en liquidatiewaarde. Wat in principe een soort uitleg is dat het een gerechtvaardigd saneringsverzoek is. Ja, ik merk aan de Belastingdienst niet dat ze er heel veel anders in zitten. Die verzoekers, die snappen ook wel dat als het slecht gaat, dat... Ze snappen dat. En ze kunnen zich natuurlijk op een heel formeel standpunt steeds gaan stellen, maar dan komt er toch uiteindelijk niks uit, want dan gaat het failliet. Dus dat is eigenlijk het korte wegje. Steeds maar weer... We kunnen onszelf heel veel moeilijke dingen bedenken, die er mogelijk ook zouden kunnen zijn. Maar uiteindelijk gaat het om, wat krijg je binnen? Gun ik het die ondernemer dat hij nog een tijdje voortzet? Of blijft hij schulden maken en lopen die maar op? Dat wil je sowieso niet. Dus het eerste vereist is, is het levensvatbaar en kan hij uit die levensvatbaarheid de schulden gaan betalen. Dan haalt hij niet ergens nieuw geld uit. Als je dat hebt, dan heb je eigenlijk wel een redelijker plan.

Linda Meinders:

Ja, heb je een idee van hoe de andere schuldeisers en de schuldenaar eigenlijk aankijken naar de rol van de Belastingdienst?

Arjaan van den Berg:

Ja, eigenlijk wel zoals ze altijd al naar de Belastingdienst kijken. Ja. Ze willen geld hebben voor een transactiemoment, want dat is het moment dat de Belastingdienst kan heffen. Ja, vaak staat de Belastingdienst te ver van ze af, want een administrateur of een controller of een boekhouder regelt dat. Dus dat blijft gewoon altijd de grote boze invorderaar van geld wat naar ons allemaal gaat. Dat laatste zullen ze waarschijnlijk niet zo gauw erbij zeggen, maar dat is natuurlijk wel waar het om gaat.

Linda Meinders:

Ik vroeg me af of zij ervan op de hoogte zijn dat de Belastingdienst best wel een specifiek beleid heeft waar ze zich ook gewoon aan moeten houden.

Arjaan van den Berg:

Dat realiseren de meesten zich niet.

Linda Meinders:

Nee. Heeft de WHOA gezorgd voor een andere communicatie tussen de Belastingdienst en zijn schuldenaren?

Arjaan van den Berg:

Loopt allemaal via de adviseurs. Want op het moment dat hij daar zelf actie in gaat ondernemen, dan gaat het echt alle kanten oplopen. Alle communicatie trek je naar je toe.

Linda Meinders:

Ja, ook wel logisch dat het gewoon gesluisd wordt. En heb je het idee dat de Belastingdienst ook echt vanuit de ander probeert te kijken naar de belangen van anderen, dus ook de andere schuldeisers, maar ook voornamelijk de schuldenaar?

Arjaan van den Berg:

Ik vermoed dat er wel ergens een element van menselijkheid in zit. Maar ik verwacht niet dat ze expliciet het element naar voren schuiven als een thema dat ze meenemen in hun overweging. Primaire overweging is invorderen wat er mogelijk is. En ik wil best uitstellen, dus dat het misschien niet nu komt, maar over enige tijd. Maar er moet er ook wel iets van komen, of dat inderdaad mogelijk is en of er zekerheid is dat het ook echt komt.

Linda Meinders:

Concreet, in de praktijk, heb je het idee dat de Belastingdienst niet echt een WHOA-akkoord in de weg zit?

Arjaan van den Berg:

Nee, helemaal niet. Ik heb ook niet het idee dat er iets zou moeten veranderen binnen de Belastingdienst om die WHOA-akkoorden beter, sneller of anders tot stand te laten komen. Ik sta er vrij zakelijk in, dat is mijn aard ook wel weer een beetje, maar ik heb ook niet het idee dat ze daar heel emotioneel over zijn. Er zijn honderden zaken, en van die honderden zaken, weet je, er zitten heel veel kantjes, randjes en maniertjes aan die ergens vandaan komen uit een WHOA-regel of uit een opstelling van een jaarrekening waar dan de accountant wat heeft gedaan en die ondernemer heeft er een bepaalde manier aan het draaien gegeven. Ik denk dat ze daar allemaal wel grotendeels afstand van kunnen nemen. Dat ze niet al die problemen als het ware mee laten wegen bij een beoordeling.

Linda Meinders:

Dat zijn dingen waar zij eigenlijk afwijzingen op kunnen baseren?

Arjaan van den Berg:

Ja, wij hebben een manier, en dat wil de Belastingdienst ook altijd, dat ze in een soort vooroverleg worden betrokken. Dus daar krijg je in een samenspel van gesprek. Dan komt het een en ander al boven water, wat ze wel of niet prettig vinden. En eerlijk gezegd, ik heb nog niet zoiets gemerkt dat er echt heel veel dwars zit. Ze hebben wel een aantal vragen erover. Maar ze zullen niet zeggen, joh dat is hartstikke fout, of het was heel stom gegaan. Want weet je wel, de casussen die beroerd lopen, waar niks te halen valt, of gewoon sowieso door die ondernemers slecht zijn behandeld, die stuur je niet in. Want daar heb je geen succes mee. Die ene die ik net noemde, dat is de ene, en ik heb er nu nog drie andere waarvan je denkt van ja, die had ik eigenlijk maar beter anders of niet in kunnen sturen. Maar ja, ze zijn ingestuurd, dus wat doe je dan? Dus we zijn, wat dat betreft, al een beetje opgeschoven van, zeg het, die half twaalf situaties naar kwart voor twaalf en nu dus eigenlijk eentje vijf over twaalf. En hoe gaan ze daar mee om? Dat zal toch al moeten blijken. Maar ik verwacht, wat ik nu van de Belastingdienst weet, is dat ze toch wel zullen zeggen van oké, laten we nog eens een keer kijken of we er wat aan kunnen maken. In de veronderstelling van, joh, beter wat eruit zien te halen dan dat we helemaal niks krijgen. Dus het mechanisme is eigenlijk altijd hetzelfde.

Linda Meinders:

Ik snap het wel, maar ik had gewoon echt een beetje zo'n beeld dat de Belastingdienst dus wel een beetje in de weg kon zitten.

Arjaan van den Berg:

Nee, ik zie dat niet zo. Ik zie dat ze gewoon goede vragen stellen. Die over de inhoud gaan. Ja. Ja. Wat wil je dan nog meer? Als ze gewoon gezonde vragen stellen. Net als het UWV, zij komen nu met betere vragen dan eerder. Vroeger stelden ze vrijwel geen vragen, nu stellen ze vragen.

Linda Meinders:

Je zei van, oh ja, de Belastingdienst hun instemming, dat wordt als een soort legitimiteit aan het akkoord gezien, maar is dat niet zo hetzelfde als bij het UWV?

Arjaan van den Berg:

Eigenlijk is het UWV hetzelfde als de Belastingdienst.

Linda Meinders:

Oké.

Arjaan van den Berg:

Tegenwoordig is het zo, als ik het even zo uit de losse pols oordeel, dat de Belastingdienst makkelijker akkoord gaat dan het UWV. Minder vragen gesteld. UWV is meer vragen gaan stellen. Slimmere vragen. Dat ze het een beetje snappen.

Linda Meinders:

Ja, ook wel een goede ontwikkeling dus.

Arjaan van den Berg:

Nou, het UWV heeft natuurlijk andere belangen. Ook al lijkt het een schuld, dat is helemaal niet zo. UWV, daar gaat het van de pot af van medewerkergeld, om het zomaar te zeggen. En dat heeft dus te maken met, zeg, het geld wat ze niet direct uit lonen krijgen... Maar waar krijgt het UWV eigenlijk z'n geld van? Ik weet het eigenlijk niet eens. Maar die behandelen hun schuld eigenlijk op een andere manier. In beginsel was het zo dat ze zeiden, het gaat voornamelijk over subsidies die niet in Europees verband gegeven mogen worden, op het moment dat je dus een korting geeft. Daar hoor ik ze nu niet zo gauw meer over. Maar ik snap wel dat ze dan vanuit een ander perspectief kijken dan de Belastingdienst. Die zeggen eigenlijk, het is gemeenschapsgeld. En daar moeten we over beslissen en zorgvuldig over zijn. En het UWV zegt dat niet zo. En de RVO helemaal niet. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, dat is die TVL-lening.

Linda Meinders:

Heb je ook het idee dat de WHOA, met zijn stok-achter-de-deur-functie, goed werkt?

Arjaan van den Berg:

Ik denk het wel. Weet je, die WHOA-sfeer, WHOA-regime, maakt gewoon dat je voor kan dringen tussen alle schuldsaneringen in. Schuldsanering komt op de grote stapel, na drie maanden wordt dat een keer opgepakt. En een WHOA, daarvan zeggen ze oké, we hebben acht weken behandeltijd en binnen die tijd willen we tijdens het vooroverleg reacties geven of vragen stellen. Dat is heel anders. Er zit nog geen jurist op die dan heel erg gaat pushen. Dat is eigenlijk de ideale situatie, dat je zegt oké, mijn plannetje ben ik aan het voorbereiden en ik treed pas naar buiten als het niet anders kan. Want anders zit je in zo'n 5-voor-12-situatie, zit je met Jan en Allemaal te praten en dan maak je je plannetje niet lekker. En ik wil een beetje een uitgebreid plan maken van 20-22 pagina's waar de nodige dingen in staan. Ik was bijvoorbeeld betrokken bij een club die zat inderdaad in die 5-voor-12-situatie. Daar zitten ze nog steeds. Dus er was één partij, die ging faillissement aanvragen, dat was de ex-verhuurder. En daar hebben ze toen redelijk gedeeld met 20 procent, maar die overige schuldeisers zitten er eigenlijk nog steeds en die piepen dus niet zo heel erg. Dus dan zit je wel in de 5-voor-12-situatie. Maar ja, je hebt nog wel de gelegenheid om het plan enigszins uit te werken. Waarom loopt dit misschien dan weer spaak? Omdat er gewoon heel weinig geld in zit. Kasgenererende vermogen is heel laag, dus we moeten maar afwachten hoe dit bij de Belastingdienst gaat vallen. Dus ik heb toen gezegd, de medewerkers, de schuldeisers krijgen 10% en de Belastingdienst krijgt 20%. En dat is een heel laag bod. Normaal is het zo dat ieder 20% krijgt en nu dus met een dubbele percentage de Belastingdienst dan 40%. Dus daarop zou je kunnen verwachten, oké, gaat die niet akkoord met die 20%, misschien vinden ze dat sowieso al te laag. En dat is niet WHOA-waardig. Want als het WHOA-waardig is, dan moet je minimaal de mkb-crediteur ook 20% aanbieden, dus het percentage wat je aanbiedt is al veel te laag. En zodoende heb ik het eigenlijk geen WHOA-kwalificatie kunnen geven. Ik heb het wel volgens die sfeer als het ware kunnen uittekenen. Die je er normaal gesproken in bijzet. Wat is de liquidatiewaarde en al die dingen meer.

Linda Meinders:

Maar toen is iedereen onderhands gewoon akkoord gegaan?

Arjaan van den Berg:

Die ondernemer zegt dat hij die schuldeisers allemaal onderhands kan laten meegaan voor 10%. Oké. Dus

dat doet hij dan zelf. Zonder dat plan te gebruiken. Daarvoor heb ik gezegd, dat moet je er niet voor gebruiken. Je moet het alleen maar gebruiken voor de Belastingdienst. Nou, omdat je die stok mist. Je hebt niks om mee te slaan. Dat is dus eigenlijk mijn eerste dossier waarop ik denk, ik ben toch wel redelijk zwak bezig. Je biedt eigenlijk iets aan waar ze niks aan hebben. Maar ja, bekijk het nou eens van de andere kant. Er zit acht ton schuld op. En je krijgt 160.000 euro. Wat zeg je dan als Belastingdienst?

Linda Meinders:

Ja, het ligt eraan of ik meer kan krijgen.

Arjaan van den Berg:

Nee.

Linda Meinders:

Ja, dan ja prima.

Arjaan van den Berg:

Dan zeg je prima.

Linda Meinders:

Ja.

Arjaan van den Berg:

Dan ben je heel snel klaar.

Linda Meinders:

Maar is het niet zo dat de Belastingdienst heeft, zeg maar, buiten de WHOA om wel allemaal manieren hoe ze alsnog aan meer geld kunnen komen met hun voorrechten? Heb je niet het idee dat dat dan alsnog een instemming kan belemmeren?

Arjaan van den Berg:

Ik zie het niet zozeer, in de dossiers die ik doe. Ik probeer zoveel mogelijk solidaire vennootschappen. Op het moment dat er inderdaad een fiscale eenheid is voor de btw of zo, ja, dan hebben ze 100% slagingskans. Snap je de puur problematiek die daarmee zit?

Linda Meinders:

Dat van fiscale eenheden? Nee.

Arjaan van den Berg:

Nou, stel dat je bijvoorbeeld een groep hebt met tien bv's. En één bv die haal je eruit, want dan wil je sanering voor het opstellen. Die schuld die daarin zit, en dat is BTW-schuld, die kan je in principe bij al die andere negen bv's ook neerleggen. Dus hoeveel kans heeft hij dat ze hun geld krijgen? Honderd procent.

Linda Meinders:

Oh, je bedoelt, de Belastingdienst kan het overal gaan claimen.

Arjaan van den Berg:

Je hebt eigenlijk een dekking van duizend procent. Dus de fiscale eenheid, dat is altijd een uitgemaakte zaak. Waar je nog gewoon zou kunnen denken is dat er binnen een groep of zo een bepaalde verrekening is. En ze duidelijk kunnen maken dat het toch echt ook wel veroorzaakt is door een van die andere deelnemingen. Dan kunnen ze een case opbouwen waarin ze zeggen oké, het is verwijtbaar, je bent aansprakelijk. En dan zouden ze bij die andere bv of de andere partij of misschien bij de bestuurder wat kunnen halen. Dat kan, daar schermen ze ook altijd mee. Ik heb dat nog nooit gezien.

Linda Meinders:

Als in?

Arjaan van den Berg:

Nou, ze zeggen altijd wel van oké, als het bij een ander opgehaald kan worden, doen we dat. En altijd in communicatie zetten ze dat erbij. Ja, in de praktijk heb ik het nog niet gezien.

Linda Meinders:

Oké, dus ze hebben wel eigenlijk ook hun eigen stok achter de deur.

Arjaan van den Berg:

Ik denk dat ze dat binnen de WHOA niet zo heel erg veel hebben. Ik denk dat ze niet zoveel extra mogelijkheden hebben om aansprakelijk te stellen. Die zijn er wel, maar je ziet gewoon een ander proces. En dat zou misschien kunnen op het moment dat alle andere dingen eigenlijk afgesloten zijn.

Linda Meinders:

Welke andere dingen?

Arjaan van den Berg:

Dat er gewoon geen akkoord is bereikt, dat er nergens meer geld te halen is, maar dat er nog een bestuurder is die met de pot wegloopt, om het zo maar te zeggen. Dan kunnen ze dat wel voor elkaar krijgen. Dat zou ik ook terecht vinden. Maar meestal heb je bij de WHOA dat ondernemers gewoon geen geld hebben, die zijn allang blij dat ze hun onderneming op orde kunnen houden. Van die situaties is er gewoon geen sprake, dat er ergens een grote geldgever is, waar je misschien wel even wat kan halen.

Linda Meinders:

Oké, ja, eigenlijk had je zo gezegd dat je op zich de opstelling van de Belastingdienst wel goed vindt zoals het is. Zijn er dingen ergens in de opstellingen, beleid, ideeën waar je verbeterpunten ziet?

Arjaan van den Berg:

Ik denk dat de Belastingdienst het wel zelf makkelijker kan maken. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan iets invullen op een bepaalde portal zodat je het dossier een beetje bij elkaar houdt. Een beetje in hoofdlijnen, zoals zo'n kwijtscheldingsformulier, kwijtscheldingsformulier 17a heet het, geloof ik. Als je

zo'n ding voor een WHOA doet, krijg je wat gestructureerder je informatie binnen, in plaats van dat je steeds zo'n heel wildwestern plan krijgt. Als je die vragen dan hebt gehad, heb je er al redelijk over nagedacht hoe het dan verder zou moeten werken. En dan heb je ook een soort benchmark, die je dan als Belastingdienst meteen kunt koppelen. Want op het moment dat je dat formulier dan binnenkrijgt, wat dan een WHOA-verzoek is, kun je daar veel makkelijker een oordeel over vellen.

Linda Meinders:

Want dat is dus meer ingericht op hoe hun eigen processen zijn ingericht? Maar is dat dan iets wat bijvoorbeeld jij dan zou moeten doen?

Arjaan van den Berg:

Ja, dat moet ik dan invullen, ja.

Linda Meinders:

Maar dan moet de Belastingdienst dat bijvoorbeeld verplicht kunnen stellen?

Arjaan van den Berg:

Ja.

Linda Meinders:

Oké. En zie je nog andere?

Arjaan van den Berg:

Oh, ik zou zeker ook heel erg gebaat zijn bij een namenlijst van contactpersonen, waar ik nu heel veel moeite voor heb moeten doen. Wie gaat mij nou in dat dossier doorstellen?

Linda Meinders:

Ja.

Arjaan van den Berg:

En dan wil ik haar gewoon met een mobiel nummer kunnen bellen. Ik bel ze vrijwel nooit, maar om even snel wat af te stemmen is dat wel veel handiger.

Linda Meinders:

Ja, dat snap ik.

Arjaan van den Berg:

Het gaat erom dat je een naam hebt die zegt: in dit geval, dit dossier, dat kent Pietje goed. Laat ik hem aan jou koppelen. En voor de dagelijkse dingen kan je zo even met elkaar contact hebben.

Linda Meinders:

Maar dan zit je dus wel op een lijst van mensen die normaal gesproken dit soort zaken doen. En dan weet je dus, dan kun je dus op zoek van: oh, het gaat om zo'n soort onderneming in dit traject. En dan ga ik naar die persoon.

Arjaan van den Berg:

Van 1.200 of 1.500 invorderaars, dus dat is een hele hoop. Daarvan zijn er misschien tien met WHOA bezig. Oké, als het inderdaad die tien zijn, weet je, ik ken er nu ook zeven. Ja, dan is het oké. Ik hoef niks zo gauw in Groningen te doen of zo, of in Enschede. Maar daar zitten ze ook, ja. Toevallig heb ik daar niet een klant. Dus dat zou ik nogal aangenaam vinden. Ik kan wel veel dingen bedenken, maar die zijn niet realistisch.

Linda Meinders:

Zoals?

Arjaan van den Berg:

Ja, je wilt gewoon gedurende dit jaar wat makkelijker kunnen kijken of de nakoming inderdaad op orde gaat. Je hebt het over het tot stand komen. Ik zou niet zo snel zoveel meer dingen kunnen verzinnen. De meeste zijn eigenlijk wel oké.

Linda Meinders:

Ja, nou fijn. Heb je wel eens meegemaakt dat in een WHOA-traject de Belastingdienst niet instemde met een akkoord?

Arjaan van den Berg:

Nee. Ja, maar dat komt natuurlijk omdat je die hele slappe niet instuurt. En wij zitten niet zozeer op scherps van de snede bij de rechtbank. Dat maakt allemaal wel wat uit.

Linda Meinders:

Ja, omdat je al veel communicatie hebt gehad.

Arjaan van den Berg:

Ja, in het middendeel heb je eigenlijk al weggewerkt.

Linda Meinders:

Want ik vroeg me af, het eerste moment dat jij contact legt met de Belastingdienst, is het plan dan al helemaal af?

Arjaan van den Berg:

Het grote deel is wel af. Er zit nog een maandje tussen of zo, maar in feite is het allemaal klaar. En dan zeg ik, voor overleg stuur ik het je, kan je daarop reageren. Nou duurt het bij hen weer een maandje, als de Belastingdienst wil reageren. En dan komen er een paar vragen, die beantwoord je dan. Dan ben je zo twee, drie, vier, vijf maanden onderweg. Ik had eerder bijvoorbeeld contact met iemand in Hoofddorp en die was van de zomer blijkbaar uitgevallen. Toen had ik het plan dus per e-mail toegestuurd. Wat denk je ervan? Dat is helemaal niet de normale manier van zaken, want je moet het naar Postbus 100 sturen. En toen hoorde ik maar niks. En na een maand had ik weer een nieuw dossier en die heb ik toen ingestuurd. Komt het nou wel goed als ik weer een ander plan instuur? En toen schreef dus haar collega: ja, we hebben er lang over gedaan om contact met het e-mail van die betreffende persoon te herstellen, om daar inzage te krijgen. Toen zag ik hem erbij staan en wij behandelen hem nou zo. Dus weet je, dat vind ik ook

wel weer goed, dat ze niet zeggen: doe nog eventjes postbus 100, of het is al verstreken. Daarvan zeg ik: ja, zo zou het behoren te gaan en zo loopt het dus ook.

Linda Meinders:

Goed, positief beeld. En dat platform waar je dus dat akkoord kunt inrichten, dat het overzichtelijk is, dat je erin kunt stemmen. Zie je daar nog iets van mogelijkheden in?

Arjaan van den Berg:

Als er veel meer schuldeisers zouden zijn wel, maar daar is gewoon haast geen sprake van. Het zijn er altijd drie, maximaal, en een handjevol crediteuren die ergens door de ondernemer wel worden benaderd. En dan krijg je een instemmingsformulier, dat stuur ik mee, daar stuur ik het bedrag in en dat laat hij dan zelf invullen. Dus een ingewikkeld platform heb je maar niet nodig.

Linda Meinders:

Oké, ik heb mijn vragen wel gesteld. Ik heb mijn antwoorden ook wel. Ik weet niet of jij nog een laatste opmerking wilt maken.

Arjaan van den Berg:

Nee, is wel goed zo.

Bijlage F
Interviewhandleiding bij dhr. mr. Neijt
 Senior rechter

Preliminair:

- Heeft u bezwaar tegen het opnemen van dit gesprek?
- Is het voor u akkoord als de transcriptie van dit gesprek wordt toegevoegd als bijlage aan mijn scriptie?

Thema 1: Het interne beleid van de Belastingdienst in WHOA-procedures

- Hoe beoordeelt u het interne beleid van de Belastingdienst in het kader van WHOA-procedures?
- Vindt u dat de huidige wet- en regelgeving de Belastingdienst voldoende ruimte biedt om ondernemingen te ondersteunen bij herstructurering, of zou u pleiten voor een strengere of soepelere interpretatie van het beleid?
- Welke aspecten van het huidige beleid van de Belastingdienst ziet u als de grootste belemmering voor een succesvol verloop van WHOA-procedures?

Thema 2: Houding en werkwijze van de Belastingdienst in WHOA-procedures

- Hoe zou u de houding van de Belastingdienst binnen WHOA-procedures omschrijven, vooral in vergelijking met faillissementsprocedures?
- Heeft u de indruk dat schuldeisers en schuldenaren voldoende begrip hebben voor de beleidsregels waaraan de Belastingdienst gebonden is in WHOA-procedures?

Thema 3: Samenwerking en interacties binnen WHOA-procedures

- Hoe heeft de invoering van de WHOA de interactie tussen schuldeisers, schuldenaren en de Belastingdienst veranderd?
- Hoe gaat de rechtbank om met mogelijke conflicten tussen de Belastingdienst en andere schuldeisers?
- Denkt u dat er meer ruimte zou moeten komen voor alternatieve vormen van geschillenbeslechting, zoals mediation, binnen WHOA-procedures?

Thema 4: Instemming en afwijzing van het WHOA-akkoord

- Wat zijn volgens uw ervaring de belangrijkste obstakels die de Belastingdienst vormt bij het bereiken van een akkoord binnen een WHOA-procedure?
- Welke redenen liggen in uw ervaring het vaakst ten grondslag aan de beslissing van de Belastingdienst om in te stemmen met een WHOA-akkoord? En wat zijn doorgaans de redenen voor afwijzing?

Thema 5: Beleidsaanbevelingen en de toekomst van de Belastingdienst binnen WHOA-procedures

- Welke beleidswijzigingen zou u aanbevelen om de Belastingdienst effectiever te laten bijdragen aan het reorganiserend vermogen van ondernemingen binnen WHOA-procedures?
- Ziet u, buiten beleidswijzigingen, nog andere mogelijkheden om de Belastingdienst effectiever te laten bijdragen aan het reorganiserend vermogen van ondernemingen binnen WHOA-procedures?
- Hoe beoordeelt u de balans tussen het fiscale belang dat de Belastingdienst behartigt en het bredere belang van de herstructurering van bedrijven?

Bijlage G

Transcriptie interview met dhr. mr. Neijt - 2-10-2024

Senior rechter

Linda Meinders:

Inderdaad, laten we dan van start gaan. De eerste vraag is dan hoe beoordeelt u het interne beleid van de Belastingdienst in de WHOA?

Piet Neijt:

Ja, dat vind ik dus een lastige vraag. Want eerlijk gezegd heb ik daar niet echt een oordeel over. Ik ken het beleid, tenminste de Leidraad hè. En er is nog een andere regeling gepubliceerd, waarvan ik de naam nu even niet weet.

Linda Meinders:

De Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders?

Piet Neijt:

Oh ja, precies. Nou ja, in ieder geval, ik ken die stukken wel. En wat mij opvalt is, kijk, wij beoordelen natuurlijk op basis van de criteria die in wet staan. En die wijken best wel eens af van wat er in de Leidraad staat. Dus bijvoorbeeld een term als dwangcrediteur staat niet in de WHOA, terwijl die wel in de Leidraad staat. En ik beoordeel elk verzoek gewoon, dus als de Belastingdienst een standpunt neemt op basis van intern beleid, dan toets ik het uiteindelijk gewoon aan de Faillissementswet. Dus ik vind niet zoveel van het beleid, behalve dat ik merk dat het soms niet hetzelfde is als de wet.

Linda Meinders:

Ja, want ik had ergens in de literatuur wel gelezen dat de Leidraad wel als een recht kan worden aangemerkt gebaseerd op eerdere jurisprudentie en bij de Instructie zou je er een argument voor kunnen maken dat het als recht kan worden gezien. Alleen in dat stuk werd gezegd van dat juist de schuldenaar zich hier dan op zou kunnen beroepen.

Piet Neijt:

Belastingdienst, ja. In de WHOA toets je natuurlijk vaak de belangen van de schuldenaar, maar ook de belangen van andere schuldeisers die wel met het akkoord hebben ingestemd. Dus in die zin, ja. En ik ben nog niet een situatie tegengekomen waarbij de schuldenaar zei volgens de Leidraad had de Belastingdienst moeten instemmen. Dus de Belastingdienst is in principe ook gewoon vrij om wel of niet in te stemmen met een akkoord. En dan moeten ze zich wel houden aan hun eigen beleidsregels. Maar ik heb nog niet meegemaakt dat ze dat niet deden en ik daarom zei, en dus hebben ze wel tegen gestemd, maar dat ga ik negeren of zo iets. Dat is niet gebeurd.

Linda Meinders:

Nee, oké. Ja, dat is ook het beeld dat bij de Belastingdienst inderdaad naar voren kwam, dat er zoveel verschillen zitten tussen echt de wet en hun interne beleid en dat het altijd best wel lastig maakt. En dan willen ze gewoon bepaalde dingen, maar dan kan dat wettelijk weer niet.

Piet Neijt:

Ja.

Linda Meinders:

Best opmerkelijk natuurlijk.

Piet Neijt:

Ja, maar misschien ook niet hoor, want de wet is natuurlijk een kader waarin je toetst of een akkoord redelijk is. Dus het gaat over informatievoorzieningen, over stemprocedure en al dat soort dingen. En elke schuldeiser mag in principe bij de vraag of hij voor of tegen stemt ook zijn eigen afweging maken. En als de Belastingdienst dus de behoefte heeft om een afweging te maken die ze dan in een beleid vastleggen, dan mag dat natuurlijk. Dus het zou bijvoorbeeld heel interessant zijn als de Belastingdienst als overheidsinstelling zou zeggen; nou, ik wil wel met dit akkoord instemmen maar alleen als u zich houdt aan bepaalde voorwaarden die wij als maatschappij belangrijk vinden. Bijvoorbeeld, wij vinden het als maatschappij belangrijk dat u iets doet aan CO₂-uitstoot, dan stemmen wij alleen in als u belooft dat u de komende jaren iets gaat doen aan de reductie van uw CO₂-uitstoot. Dat is natuurlijk een eis die ze prima mogen stellen. Er is geen enkele basis in de wet om dat te doen, maar er is ook niks in de wet wat zegt dat je zo niet zou mogen stemmen.

Linda Meinders:

Ja, dat is natuurlijk wel zo. Maar als dit wel dan indruist tegen wat de wet zegt, dan kunnen ze in principe tegenstemmen maar dan loopt het in de rechtbank gewoon weer stuk, neem ik aan?

Piet Neijt:

Dus of het stuk loopt in de rechtbank is gewoon van iets heel anders afhankelijk, want als zij tegenstemmen dan kan het zijn dat het akkoord er niet komt als zij bijvoorbeeld de enige *in the money* zijn. Dus je hebt die regel dat als er een klasse *in the money* is, dat dan die klasse moet hebben voorgestemd en anders kom je sowieso niet aan een homologatie toe. Dus wat dat betreft heeft de Belastingdienst best een positie die ze ook kunnen gebruiken.

Linda Meinders:

Oké en vindt u dat de Belastingdienst het beleid soepel interpreteert of juist best wel streng?

Piet Neijt:

Daar heb ik eigenlijk geen zicht op, want ik zie dus soms dat ze weigeren in te stemmen met een akkoord waarvan ik denk, nou dat is best een mooi akkoord, en soms zie ik dat ze wel hebben ingestemd met een akkoord waarvan ik denk, nou ja, dat had ik zelf misschien niet gedaan. En dan kan ik niet precies achterhalen of dat door een bepaalde, dus soms zit wel de beslissing van de Belastingdienst erbij, dus zij geven een beslissing af. Soms zit die erbij en dan kan ik lezen waarom ze voor of tegen een akkoord hebben gestemd. Maar heel vaak zit die er niet bij en dan weet ik het gewoon niet.

Linda Meinders:

Nee, het is wel jammer dat je daar op de Rechtspraak geen zicht op krijgt van wat nou het argument van de Belastingdienst is om wel of niet in te stemmen. Er zijn een paar uitspraken waarin ze wel hun visie

uitleggen, maar het zijn er echt maar een paar helaas. Maar volgens mij, tenminste, wat er in mijn gesprek met de Belastingdienst of met Jasper vooral uitkwam, is voornamelijk gewoon dat ze het dubbele percentage heel belangrijk vinden. Gewoon dat hun voorrecht tot uiting komt. En ja, natuurlijk gewoon qua faillissementswaarde versus reorganisatiewaarde. Ja, wat krijgen ze?

Piet Neijt:

Ja, zeker. Dat doen alle schuldeisers, denk ik, ja.

Linda Meinders:

Ja, en heeft u wel een idee van wat voor de Belastingdienst echt de redenen zijn om een akkoord af te wijzen, niet mee instemmen?

Piet Neijt:

Nee, ik heb zelf meegemaakt dat ze erg op levensvatbaarheid zitten en daar hebben we ook wel uitspraak over gedaan. Dus dat zie ik, en verder, wat ik al zei, heel vaak zie ik het gewoon niet, dus als ze verweer komen voeren dan hoor ik waarom ze verweer voeren natuurlijk. En dan is dat deels vanuit beleid, maar ook deels gewoon vanuit de wet. Soms zeggen ze gewoon, nou ik vind dat informatie onvoldoende is, of ik vind dat of dat. Want ja, dan zitten ze in dat wettelijk kader, dus dan moeten ze ook op dat punt verweer voeren. Dus ik zie die beleidsafweging, daar zie ik soms heel weinig van.

Linda Meinders:

Ja. En gebeurt dat vaak, dat de Belastingdienst echt bij op zitting komt?

Piet Neijt:

Ja. Ze komen regelmatig op zitting en soms voeren ze ook verweer.

Linda Meinders:

En anders zijn ze er gewoon?

Piet Neijt:

Als toehoorder, ja.

Linda Meinders:

Oh, interessant. Ja, ik vind het allemaal heel interessant, maar ik heb mijn vragen dus heel erg ingekort omdat ik dacht van we hebben een half uur.

Piet Neijt:

Je kan het ook zien, dus eigenlijk alle uitspraken worden gepubliceerd dan staat er eigenlijk altijd bij wie er aanwezig waren op de zitting.

Linda Meinders:

Worden ook bij de besloten procedures, worden die ook gepubliceerd?

Piet Neijt:

Ja.

Linda Meinders:

Oké oh. Ik heb inderdaad wel alle jurisprudentie die tot nu toe, of tot het moment van schrijven, was gepubliceerd, heb ik wel gewoon doorgelezen. Maar ik wist nou echt even niet of het nou alle uitspraken waren of echt alleen de openbare procedures.

Piet Neijt:

Ken je het WODC-rapport?

Linda Meinders:

Ja, dat evaluatierapport. Ja, want een mede-auteur daarvan is volgens mij Jan Adriaanse. Ja. Ik heb in Leiden mijn bachelor gedaan en daar was hij ook mijn hoogleraar en ik heb ook onder zijn begeleiding een bachelorscriptie geschreven die ook over de WHOA ging, vandaar ook mijn interesse in de WHOA.

Piet Neijt:

Ja, snap ik. Ja, leuk.

Linda Meinders:

Ja heel leuk, ja.

Piet Neijt:

Jan Adriaanse weet daar heel veel van, ja.

Linda Meinders:

Ja, klopt. Ik weet ook nog wel met de open dag gewoon voor bachelors dat hij een praatje deed over zwaar weer en etcetera en dat vond ik zo interessant dat ik maar daar ben gaan studeren eigenlijk. Dus ik vind het wel leuk dat ik nog steeds een beetje in diezelfde thematiek zit.

Piet Neijt:

Ja, zeker.

Linda Meinders:

We hebben het er al een beetje over gehad, maar even expliciet vragen. Welke redenen liggen volgens u vaak ten grondslag aan of de Belastingdienst wel of niet akkoord gaat?

Piet Neijt:

Ja, dat vind ik dus moeilijk te zien. Ik heb de indruk dat ze dat heel erg hebben op levensvatbaarheid. En ik heb ook wel gemerkt dat ze kijken naar het betaalverleden van een schuldenaar. Die indruk heb ik dat ze daarnaar kijken. En dat snap ik ook wel. Zij zijn natuurlijk een soort van schuldeiser ongewild. Dus als je leverancier bent van een bedrijf en je denkt, nou, het is eigenlijk een slecht bedrijf, dan ga je gewoon niet leveren. Dan ga je gewoon je spullen aan een ander bedrijf leveren, want als je denkt, ja, ik krijg het toch niet betaald of ik loop te veel risico hier, dan doe ik dat niet. En de Belastingdienst kan dat natuurlijk

niet. Die btw-aanslagen die komen gewoon en als dat bedrijf dus gered wordt, dan ontstaat er ergens weer een nieuwe belastingschuld. En dan is het de vraag of je dus door een reorganisatie van de regen in de drup komt. Ik heb er echt weinig zicht op wat dat betreft hoor, dus ik weet het ook omdat ik met iemand als Jasper praat. Ik kan met mensen van de Belastingdienst praten, maar vanuit de rechtszaal weet je echt alleen maar de verweren die ze voeren en die zie je ook in die jurisprudentie terug wat dat dan zijn en wat we daarmee doen. En die zijn gewoon heel wisselend ook hoor. Ze beroepen zich de laatste tijd vaak op die ontvankelijkheid, vanwege wel of niet *in the money* klasse die mee heeft gestemd. Het is ook een belangrijk wapen voor de Belastingdienst, dat zij vaak de enige *in the money* klasse zijn, samen met de bank.

Linda Meinders:

Ja, heeft u dan wel het idee dat de Belastingdienst echt probeert mee te denken met schuldenaar als in, denkt u dat de Belastingdienst wel een beetje luistert ook naar de geest van de wet? Dat ze niet te streng proberen te zijn en alles proberen te blokkeren, maar dat ze wel ook echt een WHOA-akkoord tot stand proberen te brengen?

Piet Neijt:

Nee, dat gevoel heb ik helemaal niet. Nee, dus ik vind ze niet te streng. Soms denk ik wel eens hebben ze wel voldoende capaciteit en tijd om elk verzoek goed te bekijken. Dus soms denk ik wel van nou hier, als ze goed hadden gekeken, waren ze misschien minder streng geweest. En soms denk ik wel eens nou, hier hebben ze wel ingestemd, maar dat had ik nooit gedaan. Er is recent een uitspraak van de rechtbank Den Haag geloof ik, dus daar was ik zelf niet bij betrokken. Maar als je die leest, dan lees je ook eigenlijk dat er een WHOA was van een natuurlijke persoon. En er was bijna alles wat er mee mis en de Belastingdienst had ingestemd, maar die had een dag later gezegd; oh nee, we wilden eigenlijk toch niet instemmen. Dan is het je kennelijk niet gelukt om het op tijd te doorgronden. Dan heb je later ontdekt, hé, er is nog iets mis. Soms denk ik dat wat dat betreft capaciteit wel een probleem zal zijn voor de Belastingdienst, dat is mijn indruk.

Linda Meinders:

Ja, het zijn inderdaad ook wel zaken dat de Belastingdienst juist tegenstemt en dan een dag of wat later zegt van oh, ik stem toch wel in.

Piet Neijt:

Daar zie je een beetje aan dat je denkt, is er wel tijd genoeg.

Linda Meinders:

Ja, precies. En dan een instemming die ze achteraf willen terugdraaien, dat kan niet, zeg maar?

Piet Neijt:

Nee.

Linda Meinders:

Nee.

Piet Neijt:

Dus je ziet dan, als iemand vergeten is te stemmen of zijn stem wil wijzigen, dan zie je wel dat in de jurisprudentie dan bijvoorbeeld.. Je moet een observator benoemen als er een tegenstemmende klasse is, zeg ik uit m'n hoofd en dan zie je wel dat de Belastingdienst dus de tegenstemmende klasse is. En als die dan daags na het verlopen van de stemtermijn zegt, oh, ik had toch wel willen instemmen, dan benoemen we weleens geen observator. Dan denken we, ja, dat heeft dan eigenlijk weinig zin als je ten behoeve van de tegenstemmende klasse een observator noemt als er eigenlijk feitelijk geen tegenstemmende klasse is.

Linda Meinders:

Ja.

Piet Neijt:

En natuurlijk kun je tijdens de beoordeling vervolgens wel rekening houden met oké, ze hebben niet voorgestemd maar ze vonden het toch wel een goed idee. Als ze dan de enige weigeraar waren, wordt het ook gewoon wat makkelijker.

Linda Meinders:

Ja oké dus dat hoeft in principe wettelijk geen probleem te zijn.

Piet Neijt:

Nee. Het heeft wel de wettelijke consequenties dat je niet op, wat is het, lid 3 en 4 kan beroepen van de homologatiegronden. Dus je kan niet, als je niet hebt gestemd of nee, als je dus per ongeluk voor hebt gestemd, zeggen: "oh, ik had toch tegen willen stemmen, dus ik wil me beroepen op een van de afwijzingsgronden van lid 3 of 4." Dat gaat niet. Dus je verspilt wel bepaalde rechten door verkeerd te stemmen.

Linda Meinders:

Ja. Maar het wordt dus wel alsnog gezien wettelijk als een toestemming, een instemming?

Piet Neijt:

Ja.

Linda Meinders:

Ja, Jasper schepte dat beeld ook een beetje van dat de ambtenaren vaak, tenminste bij hem op kantoor, niet vaste ambtenaren zijn die alleen maar WHOA's afdoen. Het blijft natuurlijk ook nieuw, maar ik weet ook niet of dat op elk kantoor zo is, of dat er op kleine kantoren wel vaste ambtenaren zijn die zich daar erg mee bezig houden.

Piet Neijt:

Ja, je zou dus best wel regionale verschillen kunnen zien.

Linda Meinders:

Ja, een onderzoek liet zien dat er inderdaad best wel wat regionale verschillen zijn tussen alle verschillende kantoren. Want gisteren met Arjaan, toen ik sprak, hij zei dat hij best wel vaak contact had

met dezelfde ambtenaren. Maar dat was in Hoofddorp, dus dat was weer ergens anders. Dat vind ik ook weer opvallend, dat dat niet allemaal gewoon gelijk getrokken zit over het hele land. Zeker.

Piet Neijt:

Ja zeker. En zeker als je ziet hoeveel WHOA-verzoeken er landelijk zijn, dan zou je heel makkelijk dat landelijk kunnen doen, met één team van beperkte omvang kun je natuurlijk best wel heel makkelijk dat allemaal oppakken.

Linda Meinders:

Ja, want ik heb het idee dat de WHOA-wereld best wel een klein wereldje is in vergelijking met de normale praktijk. En dan bijvoorbeeld jullie als rechters, jullie hebben ook gewoon allemaal vaste rechters die echt erop zitten. Nou, er zijn gewoon een aantal herstructureringsdeskundigen die er gewoon op zitten. Dus dan, ja, dat zou ook wel, lijkt me logisch om dan ook bij de Belastingdienst vaste medewerkers te hebben die daar gewoon mee bezig zijn en zich daarin kunnen specialiseren.

Piet Neijt:

Ja, precies en het is heel specialistisch werk want het doorgronden van alle informatie die bij zo'n akkoord zit, ik weet niet of je er wel eens een gezien hebt, maar het is wel snel een paar honderd pagina's en dan moet je wel eigenlijk toch in relatief korte tijd kunnen zien van ja, kloppen die waardes nou, zijn er andere belangen die een rol spelen. Er wordt een scenario geschetst over wat er gebeurt als het failliet gaat, klopt dat eigenlijk wel of zijn er andere scenario's denkbaar die voor mij misschien veel gunstiger zouden zijn. Dus je hebt die zaak over de horeca in Nijmegen, die heeft ook wel in de kranten gestaan en daar zie je dat als er een fiscale eenheid is, is het weer heel anders dan als het gewoon één vennootschap is. Natuurlijk persoon is toch net anders dan een vennootschap, dus je moet steeds goed opletten wat je voor je hebt en wat je er dan van vindt. Als je naar het beleid van de Belastingdienst kijkt kun je van heel veel dingen wat vinden. Maar uiteindelijk, denk ik, gaat het toch om het incasseren van geld. En dan is het toch belangrijk dat je in ieder geval zorgt dat je dat dubbele percentage krijgt. Maar dat je ook weet: het dubbele percentage van wat eigenlijk? En dat je zorgt dat je de goede waardes hebt. En dat is gewoon heel cijfermatig werk. En dat is best ingewikkeld, daardoor heen kijken.

Linda Meinders:

Ja en daarbij is natuurlijk naast het akkoord zelf ook gewoon alle regels waar je aan moet houden en het feit dat die regels, de regels waar ze zich aan moeten houden staan minimaal in vijf verschillende regelgevingen waar ze moeten kijken, dus het is zo versnipperd dus je moet inderdaad wel gewoon echt goed opgeleid worden in dit.

Piet Neijt:

Ja, en dat is een argument tegen, dus wat de WHOA zelf gaat er vanuit, en dat zie je in de jurisprudentie ook terug als het gaat om de informatievoorzieningen, die gaat er vanuit dat de schuldenaar zelf de informatie bepaalt en de schuldeisers beoordelen in de eerste instantie de kwaliteit van die informatie. Dus of de informatie die bij het akkoord zit over de waardes goed is of niet, daar vind ik als rechter heel weinig van op het moment dat alle schuldeisers akkoord zijn. Want als 100% instemt, hebben ze mij niet eens nodig. En als er één weigert, ja, dan vindt iedereen kennelijk het een goed idee en die ene niet. Wie ben ik dan als rechter om tegen iedereen te zeggen, nou nee, dus er moet echt wel wat aan de hand zijn.

En de gedachte daarvan bij de wetgever is dat een schuldeiser zijn schuldenaar ook een beetje kent. Dus als je regelmatig handelt met iemand, je komt daar je spullen brengen en je praat met de vestigingsmanager en je hoort misschien eens iets van "het gaat slecht," of je hebt al eerder dat je rekeningen niet betaald werden, of gedoe, of je denkt van ja, ik snap wel dat ze failliet gaan, want ze pakken dit of dit of dit gewoon heel slecht aan. Dus schuldeisers die regelmatig handel drijven met zo'n onderneming, zullen dat soort inzichten hebben. En die heb ik als rechter natuurlijk nooit en die gaan mij ook niet bereiken. En het is ook de vraag of ik het kan toetsen, maar de bedoeling is dat een schuldeiser dan eerder zal tegenstemmen op het moment dat hij het gevoel heeft dat het niet goed zit bij die ondernemer. Dus dan kan je een bak informatie inleggen, ja, het zal wel, maar ik vertrouw het gewoon niet. En de Belastingdienst heeft natuurlijk ook een verleden met een onderneming, en als je het landelijk brengt, is de vraag of je dat verleden wat de Belastingdienst heeft met die onderneming, en hoe die incasso's zijn gegaan, of waar de belastingdeurwaarder dan een keer langs geweest is, of weet je wat er allemaal gespeeld kan hebben, dat kan natuurlijk wel een rol spelen. En dat zou ook een rol moeten spelen, vind ik. Dus je moet eigenlijk proberen als Belastingdienst wel een soort van zicht te krijgen op je debiteur en is dat nou, ja, wat vind ik van dat bedrijf. Maar goed, ik snap ook dat zij tegelijkertijd natuurlijk heel objectieve criteria moeten hebben, want ja, ze zijn toch de overheid en ze mogen niet de ene wel helpen en de andere niet. Dus het moet wel enigszins objectief zijn. Maar dat gaat allemaal over hoe je die informatie waardeert die op je afkomt, en hoe kritisch je bent in het stellen van vragen. Als jij zegt als Belastingdienst: "ik vertrouw het zaakje niet," ja dan moet je dus gewoon heel kritische vragen gaan stellen.

Linda Meinders:

Ja, dat vind ik ook wel, dat het eigenlijk daaraan kan liggen wie van de Belastingdienst jouw dossier afhandelt, dat het wel kan verschillen qua wat de uitkomst eigenlijk wordt.

Piet Neijt:

Ja, dat zou kunnen, ja. Dat is natuurlijk altijd een beetje zo hoor, dus dat is op zich misschien ook niet te voorkomen. Maar ja, het moet wel zo min mogelijk.

Linda Meinders:

Ja. Dus u zegt eigenlijk van het is ook wel goed dat de Belastingdienst gewoon regionaal is ingedeeld, zodat ze wat meer zicht hebben op de ondernemingen?

Piet Neijt:

Ja, je zou eigenlijk allebei willen hebben, maar ik weet niet hoe de Belastingdienst daarin precies georganiseerd is en wat mogelijk is. In ieder geval dat je gespecialiseerd moet zijn om dit werk goed te kunnen doen, om al die rapporten goed te kunnen doorzien in korte tijd, dat staat wel vast voor mij.

Linda Meinders:

Ja, ja. Oké, en vindt u zeg maar, ja, u had gezegd dat u het beleid niet door en door kende van de Belastingdienst, toch?

Piet Neijt:

Nee, precies.

Linda Meinders:

Nee, oké. Nee, ik wou vragen of u zeg maar gewoon het beleid zoals het nu is adequaat vindt, maar ik weet niet of u daar dan echt een duidelijke visie over heeft?

Piet Neijt:

Het enige wat ik wel eens wonderlijk vind is bijvoorbeeld die bepaling over dwangcrediteuren. Dat is een bepaling, ik weet niet eens waar die staat hoor, maar dat is een lijstje van dingen waar de Belastingdienst dan op let. En een van de dingen waar ze op letten is of er niet ten onrechte bepaalde dwangcrediteuren zijn. Dus ze gaan toetsen wie door de schuldenaar als dwangcrediteur is aangemerkt of niet. Ken je dat?

Linda Meinders:

Dat ze echt gewoon letterlijk, ja, dat checken of er mensen ten onrechte als dwangcrediteur zijn aangemerkt?

Piet Neijt:

Ja, dus er zijn schuldeisers die buiten het akkoord gelaten kunnen worden.

Linda Meinders:

Ja.

Piet Neijt:

Dus je hoeft niet al je schuldeisers een akkoord aan te bieden. En je kan je voorstellen, als je alleen maar aan de Belastingdienst een akkoord biedt en aan verder niemand, dan krijgt in feite iedereen 100% en de Belastingdienst maar x%. Dus dat is niet eerlijk. Dus ik snap dat je als Belastingdienst kijkt, ja, wie betaal je nou eigenlijk buiten het akkoord om 100%? Want dat gaat allemaal af van het geld wat de Belastingdienst krijgt.

Linda Meinders:

Ja.

Piet Neijt:

Dus dat is goed dat je daar naar kijkt. Alleen wat heel gek is, is dat er wordt dan heel vaak gewerkt met een datum, een fixatiedatum. En dan zeggen ze, dus we gaan kijken naar de schulden per die datum en dan gaan we wel betalen alles wat daarna aan lopende verplichtingen binnenkomt en wat daarvoor is aan te merken als dwangcrediteur. Dat gaat de schuldenaar gewoon betalen en dan gaat de Belastingdienst iets vinden van die dwangcrediteur. Terwijl de vraag of iemand dus als dwangcrediteur wordt betaald, of als lopende verplichting wordt betaald, is afhankelijk van een datum die de schuldenaar zelf kiest. En als je bijvoorbeeld elk kwartaal je huur moet betalen, en die factuur komt op, wat is het nu, 2 oktober, en die factuur komt op 3 oktober binnen, en ik zet mijn fixatiedatum op 2 oktober, dan is mijn huur opeens een lopende verplichting en dan vindt de Belastingdienst er niks van, terwijl ik misschien een enorm bedrag aan huur betaal. En als dat ook nog eens een huur is die ik betaal aan een gelieerde maatschappij, omdat ik daarvan huur, dan is dat natuurlijk een hele makkelijke manier om een heleboel geld buiten het akkoord te houden. Terwijl die dwangcrediteur, dus er zijn dan schulden van voor 2 oktober, en dat is misschien een leverancier van papier, of in ieder geval van iemand die zegt, nou die hebben we als rechtbank heel

hard nodig, want we hebben papier nodig, dus dat is voor ons een dwangcrediteur. En daar gaat de Belastingdienst wel naar kijken, terwijl het misschien maar een factuur van 10.000 euro is, dus dat zal misschien iemand in het geld niet zoveel uitmaken. Dus zo zie je dat er een aantal keuzes zijn gemaakt, die heel erg volgens mij op het traditionele faillissementsrecht gebaseerd zijn. Dus dat gaat over fixatie, dwangcrediteuren, nou ja, in de faillissementen hebben we dingen als boedelverplichtingen, en dat soort, dat zijn allemaal in de jurisprudentie ontwikkelde termen, die je in een WHOA eigenlijk niet zo goed kan gebruiken. Maar omdat iedereen toch uit die faillissementswereld komt, ga je die heel snel wel gebruiken. Dus een fixatiedatum, nergens in de WHOA staat dat je een fixatiedatum moet hanteren. En je hanteert in feite ook geen fixatiedatum, want er is geen fixatie. Er is niet voor faillissement en na faillissement, er is alleen maar een homologatiedatum en dan een akkoord. En wat je in dat akkoord regelt, heb je dan geregeld en alles wat je niet hebt geregeld, is dan niet geregeld. Of het nou lopende verplichtingen of dwangcrediteuren zijn.

Linda Meinders:

Ja, en dat is inderdaad wel een interessante constructie. Heeft u dat wel eens gezien, dat dat op die manier wordt gebruikt? Om geld een beetje buiten het akkoord te houden?

Piet Neijt:

Ja, volgens mij zit het in de Leidraad hè? Of zit het in dat besluit wat erbij hoort?

Linda Meinders:

Nee, ik denk wel in de Leidraad. Ehm, even kijken hoor.

Piet Neijt:

Ik zou even de regeling moeten doorzoeken, maar dat lukt me zo niet.

Linda Meinders:

Nee.

Piet Neijt:

Nou ja, moet je even zoeken waar die regels of dwangcrediteuren precies staan.

Linda Meinders:

Ja.

Piet Neijt:

En als je dus kijkt in het beleid, dan zijn er best wel veel faillissementstermen die in WHOA-zaken gebruikt worden. Waarvan ik zou zeggen, nou gooi die er in ieder geval maar uit. En verzin iets nieuws. Want het is gewoon niet zo zinvol om naar dwangcrediteuren te kijken. Die zijn er gewoon niet.

Linda Meinders:

Want wat zou u dan een betere aanpak vinden? Dat er gewoon echt meer feitelijk?

Piet Neijt:

Kijk nou wat je buiten het akkoord laat. Want dat is de term in de WHOA. Dus dan heb je crediteuren die wel in het akkoord worden betrokken en die niet in het akkoord worden betrokken. En waarom trek je bepaalde crediteuren niet in het akkoord? Dat zou je moeten weten.

Linda Meinders:

Ja, ja.

Piet Neijt:

En dan zou je je vooral moeten bekommeren over die dingen waar het echt om veel geld gaat. Dus je zou niet moeten denken, oké, nou heb je hier nog duizend euro buiten het akkoord gelaten, misschien krijg ik wel 0,01% meer. Misschien wel een cent meer. Daar moet je geen aandacht aan besteden.

Linda Meinders:

Dus in principe de Belastingdienst moet dan iets minder gefixeerd zijn echt op dat beleid zo letterlijk volgen, maar iets meer ook gewoon echt kijken naar wat gebeurt er nou feitelijk?

Piet Neijt:

Ja. En ik denk dat het beleid nu teveel op de traditionele faillissementsrecht gestoeld is. En meer op een nieuwe WHOA-terminologie gestoeld zou moeten worden. Meer aansluiten bij wat er in WHOA's gebeurt.

Linda Meinders:

Ja. Interessant, ja. Heeft u wel het idee dat de Belastingdienst, in hoeverre u daar een idee over heeft, maar in ieder geval dat ze wel echt als ze met een WHOA-dossier bezig zijn zich echt anders opstellen of vanuit een andere invalshoek nadenken?

Piet Neijt:

Zeker. En dat groeit ook. Want hoe lang is dit beleid nu van kracht? Hebben ze vrij snel gedaan. Het eerste beleid was al na een jaar of zo toen de WHOA er was. Misschien twee jaar. Iedereen zat er ook enorm om te springen dat het beleid er kwam.

Linda Meinders:

Ja, volgens mij wel een jaartje of zo. In het begin nog niet. Ik weet het eigenlijk, ik durf het dan niet precies te zeggen wanneer dat kwam.

Piet Neijt:

Nou ja, dat zou je eens even moeten uitzoeken. Wij merken ook dat gewoon de snelheid waarmee de ontwikkeling van dit rechtsgebied is gegaan de afgelopen jaren is enorm. Dus dat betekent sowieso al dat je behoorlijk op je hoede moet zijn als het om dit beleid gaat. Wat je een paar jaar geleden hebt vastgesteld. Er is gewoon heel veel veranderd.

Linda Meinders:

Ja, precies. Wat ik ook wel interessant vond, voor mijn eigen interesse, want gisteren vertelde Arjan dat

een WHOA-procedure ook gebruikt kan worden om een soort van voor te dringen op de reguliere procedures.

Piet Neijt:

Ja, dat heb ik ook wel eens gehoord. Nee, ik geloof dat het anders is. Want je hebt een uitstelverzoek en een kwijtscheldingsverzoek. Logisch. En als je een uitstelverzoek doet, dan wordt het sneller behandeld dan een kwijtscheldingsverzoek. En volgens mij is de WHOA uiteindelijk een kwijtscheldingsverzoek. Maar als je dan nog een uitstelverzoek doet, dan ben je eerder aan de beurt. Zoiets heb ik ook weleens gehoord. Maar dat is ook alleen maar van horen zeggen. Maar op zichzelf is de WHOA, nee, ik heb nog nooit gezien dat de WHOA alleen maar gebruikt werd om bij de Belastingdienst iets sneller voor elkaar te krijgen.

Linda Meinders:

Oké. En komt het ook vaak voor dat de WHOA gewoon wordt ingezet om een bedrijf af te wikkelen?

Piet Neijt:

Steeds minder. In het begin hadden we wel liquidatieakkoorden, maar dat is best lang geleden dat we die voor het laatst gezien hebben. Dat kun je ook in de jurisprudentie zien. Als je die naast elkaar legt, zie je in het begin van het eerste jaar nog wel een paar liquidatieakkoorden, maar later niet meer.

Linda Meinders:

Oké. En heeft u ook het idee dat de coronacrisis echt nog een significante invloed heeft gehad op de werking van de WHOA? Omdat het natuurlijk best wel gelijktijdig is gestart.

Piet Neijt:

Ja, je ziet wel regelmatig dat corona een oorzaak is van de ellende. En dat zien we zowel in de faillissementen als in de WHOA. Dus misschien lijkt het tot meer zaken, maar niet dat het per se tot ander soort zaken lijkt.

Linda Meinders:

Nee, oké. Omdat de Belastingdienst tijdens de WHOA best wel veel versoepelende maatregelen had voor ondernemers van uitstel van betaling. En daardoor zijn belastingschulden ook best wel opgehoopt. Dus ik vroeg me af of u bijvoorbeeld kon zien dat de Belastingdienst opeens een hele grote schulden had en dat dat nu weer afneemt? Of dat het juist nog steeds is opgestapeld van toen?

Piet Neijt:

Daar heb ik geen zicht op. Ik heb wel gezien, want er was een regel dat als je voor een bepaalde datum nog een bepaald verzoek deed, dan nam de Belastingdienst genoegen met hetzelfde percentage als de concurrenten in het kader van coronasteun. En dat hebben we wel gemerkt toen een run kwam op snel zo'n verzoek doen. Want dan kon je daar nog van profiteren.

Linda Meinders:

Oh ja, ook wel logisch. Ja. En hoe, want mijn master is een specialisatie naar conflicthantering en

mediation en de rechtspraak, dus ik ben een fan van mediation, maar denkt u dat mediation nog nuttig zou kunnen zijn binnen zo'n WHOA-procedure om meer begrip te creëren?

Piet Neijt:

Zou ik wel heel interessant vinden. Ik denk zeker, als je bijvoorbeeld kijkt naar de functionaris, de herstructureringsdeskundige, dan zou daar een mediator best wel een goede rol kunnen vervullen om partijen bij elkaar te brengen, zodat je eigenlijk helemaal geen rechter meer nodig hebt om te homologeren. Dat iedereen het gewoon met elkaar eens wordt. Maar het lastige is weer dat als je echt een WHOA-conflict hebt in je rechtszaal, dan zit er vaak heel veel tijdsdruk op en wil de partij eigenlijk binnen een week of twee weken gewoon een beslissing hebben en dan heb je nauwelijks tijd om even nog de mediation track te starten. En het tweede is dat het vaak dan niet een geschil is tussen twee partijen, maar een geschil wat veel meer schuldeisers aangaat en dan is het de vraag of mediation zo geschikt is. Want dan zou je dus in principe een mediator hebben met een heleboel schuldeisers, dat zie ik gewoon praktisch nog niet zo voor me. En je mag ook niet de ene schuldeiser bevoordelen boven de andere schuldeiser, dan wordt het een sluipakkoord. Als je een mediation track start en zegt, nou ja, jij was tegen, maar als we nou dit soort afspraken maken, dan ben je wel voor het akkoord. Ja, dat kan natuurlijk eigenlijk niet. Dan ben je buiten het akkoord en moet iemand een voordeeltje aan het beloven wat niet kan.

Linda Meinders:

Ja, oké.

Piet Neijt:

Maar het zou wel interessant zijn, ik denk dat bijvoorbeeld in het buitenland zijn ze daar wel veel verder mee, mediation en dit soort procedures.

Linda Meinders:

Ja, want ik snap inderdaad wel van, oké, alle schuldeisers, dat is lastig om iedereen bij elkaar te krijgen. Maar bijvoorbeeld, ik weet niet in hoeverre iedereen aanwezig is bij zo'n zitting, maar zijn er veel schuldeisers daar?

Piet Neijt:

Soms, maar vaak ook niet.

Linda Meinders:

Nee, oké, ik dacht misschien kan het dan ter zitting dat ze even zich afzonderen. Ja. Maar dat is dan ook niet echt handig. Nee, oké.

Piet Neijt:

Het zou via de herstructureringsdeskundige moeten, die zou het moeten organiseren.

Linda Meinders:

En dan gewoon met z'n allen. Ja, het ligt er natuurlijk inderdaad ook heel erg aan als jij met een hele grote

onderneming zit, met grote schuldeisers ook, dan is het natuurlijk, denk ik, veel lastiger om zoiets te organiseren als dat jij een mkb bent met gewoon een paar schuldeisers die je kent.

Piet Neijt:

Dat ligt eraan hoor, dat weet ik niet. Want soms heb je die hele grote, dan zijn het investeringsmaatschappijen, en dan is het ook wel vaak heel zakelijk. En die wijst dan gewoon één vertegenwoordiger aan als groep. En dan is het soms juist heel makkelijk. Dus dat is echt helemaal afhankelijk van hoe de setting is. Dus in Amerika heb je al van die creditors committees en zo, en vertegenwoordigers van schuldeisers die dan prima kunnen onderhandelen met een mediator, namens een heleboel schuldeisers.

Linda Meinders:

Oké, dat is interessant. En heeft u in het algemeen nog soort aanbevelingen, verbeterpunten, die u ziet vanuit hoe de Belastingdienst zich kan opstellen?

Piet Neijt:

Nee, over wat ik al gezegd heb, zou ik zeggen, nee, ja. Ze mogen zich ook opstellen natuurlijk zoals het is. Ik heb daar ook niet zoveel mening over, want ik beoordeel dat verzoek. Iedereen mag zich dan opstellen zoals hij wil.

Linda Meinders:

Ja. Ik denk, ik ben wel een beetje door mijn vragen heen in principe.

Bijlage H
Interviewhandleiding bij dhr. Graaff
 Voorzitter Kennisgroep invordering en civiel recht

Preliminair:

- Heeft u bezwaar tegen het opnemen van dit gesprek?
- Is het voor u akkoord als de transcriptie van dit gesprek wordt toegevoegd als bijlage aan mijn scriptie?

Thema 1: Organisatie en samenwerking binnen WHOA-trajecten

- Kunt u meer vertellen over uw rol en verantwoordelijkheden met betrekking tot WHOA-zaken?
- Opereert het WHOA-team van de Belastingdienst centraal of zijn er afzonderlijke teams per arrondissement?
- Hoe wordt de communicatie binnen de WHOA-medewerkers georganiseerd?
- Hoe verloopt de samenwerking en communicatie tussen de Belastingdienst en herstructureringsdeskundigen? Bestaan er vaste samenwerkingsverbanden, en op welke momenten in het WHOA-traject is het contact het meest intensief?
- Hoe verloopt de samenwerking en communicatie tussen de rechter en herstructureringsdeskundigen? Bestaan er vaste samenwerkingsverbanden, en op welke momenten in het WHOA-traject is het contact het meest intensief?

Thema 2: Wet- en regelgeving en beleidskaders binnen WHOA-zaken

- Welke regels en intern beleid hebben de hoogste prioriteit bij jullie in WHOA-zaken?
- Wat vindt u van de versnippering van beleidsregels verspreid over de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders, de Leidraad Invordering, de Faillissementswet, de Invorderingswet en de Uitvoeringsregeling Invorderingswet?
- Geeft het beleid van de Belastingdienst u voldoende ruimte om af te wijken indien nodig, of zou u meer flexibiliteit wensen?

Thema 3: Proces en uitvoering van WHOA-trajecten

- Hoe verloopt de start van een WHOA-traject?
- Hoe vaak komt het voor dat een zaak buitengerechtelijk wordt opgelost?
- In welke situaties wordt de Belastingdienst buiten een akkoord gehouden om problemen te voorkomen? Hoe vaak gebeurt dit?

- Wat zijn voor jullie de belangrijkste redenen om in te stemmen met een akkoord of het af te wijzen?
- Hoe bepalen jullie de waarde van een akkoord? Gebruiken jullie hiervoor berekeningen van de schuldenaar, of maken jullie eigen berekeningen?

Thema 4: Flexibiliteit en werkwijze van medewerkers

- Hoe flexibel zijn medewerkers binnen de Belastingdienst in WHOA-zaken? Hoe denken zij mee met ondernemers?
- Hoe wordt er toezicht gehouden op de medewerkers in een WHOA-traject?
- Welke mogelijkheden ziet u om digitale platformen te gebruiken in WHOA-procedures, bijvoorbeeld voor efficiëntie, communicatie en stemmingsprocessen, en wat zijn volgens u de voor- en nadelen hiervan?

Thema 5: Fiscale positie en inzet van bevoegdheden

- Hoe kijken jullie naar de 20% mkb-uitkeringsregel binnen WHOA-zaken?
- Hoe wordt binnen de Belastingdienst omgegaan met het dubbele percentage?
- Welke afspraken of voorwaarden worden gebruikt om de bevoorrechte positie van de Belastingdienst te claimen?

Bijlage I

Transcriptie interview met dhr. Graaff - 23-10-2024

Voorzitter Kennisgroep invordering en civiel recht

Opmerking vooraf: Voorafgaand aan dit interview vond er op 19 september 2024 reeds een gesprek plaats met de heer Graaff. Door een technische fout is de opname van dat interview helaas verloren gegaan, waardoor dit vervolgesprek heeft plaatsgevonden.

Linda Meinders:

Zullen we gewoon direct beginnen? Ik denk niet dat jij heel lang hebt.

Jasper Graaff:

Is goed joh.

Linda Meinders:

Ja oké, en het kan wel een beetje herhalend aanvoelen, omdat ik natuurlijk wel een beetje dezelfde dingen ga vragen, omdat dat gewoon is waar ik in geïnteresseerd ben. Oké, kun je kort vertellen over je rol met betrekking tot WHOA-zaken?

Jasper Graaff:

Ja, zelf heb ik daar niet echt een rol in, hè? Ik ben kennisgroepvoorzitter en de kennisgroep beantwoordt ingewikkelde vragen die in dossiers kunnen spelen, dus ook vragen in WHOA-dossiers. Ik word af en toe door collega's gevraagd om mee te kijken in bepaalde dossiers, maar zelf heb ik daar niet echt een rol in. Ik hou me wel bezig met de wet- en regelgeving, kennisoverdracht en zo, maar echt dossiers behandelen zelf, dat doe ik niet.

Linda Meinders:

En opereert het WHOA-team van de Belastingdienst centraal of zijn er afzonderlijke teams per locatie? Zijn er collega's die specifiek op die zaken zitten?

Jasper Graaff:

Ja, we hebben verschillende kantoren in het land, bijvoorbeeld het kantoor mkb Utrecht waar ik wel eens kom en voorheen ook gewerkt heb. Ze hebben door heel Nederland kantoren en elk kantoor heeft een aantal medewerkers opgesteld voor WHOA-dossiers. Afhankelijk van hoe groot de bezetting is op zo'n kantoor, behandelen ze WHOA-dossiers en saneringen, want dat loopt vaak parallel. Of het nou binnen een WHOA-traject wordt gesaneerd of los daarvan, het is vaak hetzelfde. Maar er zijn op elk kantoor wel collega's voor opgesteld. Er is ook een landelijke WHOA-pool, waar van elk kantoor iemand zit. Zij vergaderen af en toe, delen kennis, en bespreken de dingen waar ze in de praktijk tegenaan lopen. Ze proberen van elkaar te leren, maar ze behandelen geen dossiers landelijk. Dat gebeurt echt per kantoor, afhankelijk van waar het dossier binnenkomt.

Linda Meinders:

Ja, en leden van de landelijke WHOA-pool koppelen dan weer terug aan hun kantoorgenoten?

Jasper Graaff:

Dat zou wel de bedoeling zijn, ja.

Linda Meinders:

Oké, en zijn er ook andere manieren waarop de communicatie tussen deze medewerkers wordt georganiseerd?

Jasper Graaff:

Nou ja, via mijn kennisgroep wordt kennis gedeeld, bijvoorbeeld met webinars en jurisprudentienieuwsbrieven. Binnen de Belastingdienst is er ook een vaktechnische lijn. Collega's die ergens tegenaan lopen, kunnen terecht bij vaktechnisch aanspreekpunten en coördinatoren per kantoor. Die coördinatoren komen landelijk bijeen om kennis te delen en ervoor te zorgen dat er eenheid van beleid is, wat vooral bij nieuwe regelgeving zoals de WHOA belangrijk is.

Linda Meinders:

Ja, en die coördinatoren, dat is weer een andere groep dan de specifieke WHOA-pool?

Jasper Graaff:

Ja, klopt.

Linda Meinders:

Denk je dat er ook kennisverschillen bestaan tussen de medewerkers?

Jasper Graaff:

Zeker. Het hangt echt af van de medewerker zelf, hoe goed die zich inleest en of ze de nieuwsbrieven en webinars bijhouden. Er zijn ook verschillen in ervaring, vooral nu er veel mensen met pensioen gaan bij de Belastingdienst en er veel nieuwe medewerkers binnenkomen. Die nieuwe mensen hebben natuurlijk niet dezelfde kennis als de mensen die er al jaren zitten. Dus ja, er zijn zeker grote verschillen.

Linda Meinders:

Ja, en specifiek voor WHOA-zaken, want dat is natuurlijk een nieuwe wetgeving.

Jasper Graaff:

Ja, het hangt ook af van hoe vaak iemand met WHOA-dossiers te maken heeft. Stel dat iemand die dat normaal doet ziek is, dan moet iemand anders het overnemen die daar misschien nog nooit mee gewerkt heeft. Dus ja, er zijn een paar collega's die al veel van dat soort dossiers hebben gedaan, maar ook mensen die er nog helemaal niet mee gewerkt hebben.

Linda Meinders:

Ja, precies. En hoe onderhouden jullie contact met herstructureringsdeskundigen? Zijn daar vaste lijnen voor of niet per se?

Jasper Graaff:

Nee, dat is echt afhankelijk van het geval. Soms is het contact goed en uitgebreid, maar soms is het heel

beperkt. Dan hoor je bijvoorbeeld niks meer van de herstructureringsdeskundige, en dan kom je pas op de zitting van de homologatie dingen te weten.

Linda Meinders:

Oké, dus in die gevallen neemt de herstructureringsdeskundige eigenlijk te weinig initiatief?

Jasper Graaff:

Ja, dat is wel wat ik in een paar dossiers heb gehoord. We hadden laatst een webinar met een advocate die als observator werkt, en zij gaf aan altijd graag contact op te nemen, zeker met de Belastingdienst, want wij zijn een belangrijke crediteur in veel van die trajecten. Maar in andere dossiers gaat het juist heel moeizaam.

Linda Meinders:

Kun je een beeld schetsen van hoe een WHOA-traject verloopt vanaf het moment dat het binnenkomt bij jullie?

Jasper Graaff:

Maar idealiter, hè, nemen ze eerst contact op om alle dingen af te stemmen, want onze regelgeving is best ingewikkeld. Dus het is lastig om in één keer een akkoord aan te bieden dat helemaal binnen onze regelgeving past. Dat kan als je een hele ervaren adviseur hebt, maar dan nog is het altijd handig om dat even eerst met ons af te stemmen. Dus idealiter gebeurt dat eerst en niet dat we gewoon een akkoord in de brievenbus krijgen van "je hebt 8 dagen om te stemmen en we horen het wel", maar gewoon dat er contact wordt opgenomen en dat dat wordt afgestemd: kunnen wij er wel of niet mee instemmen? Dat er uiteindelijk dan een definitief akkoord volgt. Ja, het liefst natuurlijk iets waar wij in kunnen stemmen. Maar ja, het gebeurt ook regelmatig dat we er niet mee in kunnen stemmen om wat voor redenen dan ook, dat wij afwijzingsgronden zien. En ja, dan zal dat worden gecommuniceerd. Maar het liefst hebben we natuurlijk dat we zo vroeg mogelijk als Belastingdienst betrokken worden, ja, zodat we ook de tijd hebben om onszelf goed te verdiepen in het dossier en niet gewoon maar een stemtermijn krijgen, maar eventueel nieuwe stukken kunnen opvragen of vragen kunnen stellen. En, het zou kunnen, ja, regelen dat het akkoord ook gewoon, ja, gewoon ook niet eens gehomologeerd hoeft te worden. Het liefst, hè, dat we er gewoon met zijn allen uitkomen. Ja, dat is het belangrijkste, zo vroeg mogelijk ons erbij betrekken. Dat zien we het liefst, ja.

Linda Meinders:

Ja, en heb jij daar zicht op hoe vaak een oorspronkelijk WHOA-traject toch nog buitengerechtelijk wordt opgelost?

Jasper Graaff:

Nee, weet ik niet, maar ik heb die vraag wel eens gesteld aan een advocaat, en dat gebeurt wel regelmatig. Maar cijfers daarover, ja, die zijn er gewoon niet, want ja, het wordt simpelweg niet bijgehouden als het... Ja, ik zie momenteel heel weinig homologatievonnissen voorbij komen, al een paar maanden. Dat kan verschillende oorzaken hebben, ook de problematiek van de verliesverrekening en de kwijtschelding van winst.

Linda Meinders:

Ja.

Jasper Graaff:

Die, die wordt per 1 januari 2025 opgelost in de VPB-wetgeving. Zou ook kunnen zijn dat ze nu allemaal wachten met het indienen van homologatieakkoorden tot na 1 januari, omdat ze anders nog een extra VPB-aanslag zouden kunnen krijgen. Ja, of het is misschien dat het gewoon heel veel onderhands wordt geregeld tegenwoordig, omdat de schuldeisers ook zien van, nou ja, anders gaan ze naar de WHOA en dan krijgen ze het alsnog om de oren, dus ik durf dat niet echt te zeggen. Maar, nou ja.

Linda Meinders:

Nee, oké. En worden jullie wel eens buiten het akkoord gehouden ook?

Jasper Graaff:

Ja, heel soms. Kijk, het kan natuurlijk zijn dat er geen belastingschuld is. Maar ja, ik heb ook wel eens uitspraken voorbij zien komen waarin staat, ja, de Belastingdienst is preferent, dus we houden ze buiten het akkoord. Dat hoeft niet helemaal, natuurlijk, wij zijn preferent schuldeiser, we hebben een voorrecht op basis van artikel 21 Invorderingswet. Maar ja, dat voorrecht betekent in de praktijk alleen dat wij twee keer zoveel willen als concurrente schuldeisers. Als een concurrente schuldeiser 20% krijgt aangeboden, willen wij 40% op onze vordering krijgen. Dus ja, geheel buiten houden, dat hoeft niet, kan natuurlijk wel zo zijn, maar dan zien wij die akkoorden ook niet. Maar als ze denken van, oh, het wordt heel lastig om de Belastingdienst mee te krijgen vanwege deze en deze redenen, dus we betalen de Belastingdienst wel volledig, ja, verder houden ze ons gewoon buiten het akkoord. Maar ja, dan zien wij het ook niet.

Linda Meinders:

Oké, en welke van alle regelgevingen en wetten heeft bij jullie de hoogste prioriteit?

Jasper Graaff:

Ja, die is er niet echt. Ik hoor wel eens van advocaten en adviseurs dat als ze roepen dat het een WHOA-akkoord is, dat er meer aandacht is vanuit een kantoor. Die denken dan, oh, WHOA, misschien komt er een rechter aan te pas straks, dus daar moeten we snel en goed op reageren. Terwijl als het gewoon een regulier kwijtscheldingsverzoek is, dat dat nog wel eens op de grote stapel belandt. En dat is natuurlijk het grootste probleem binnen de Belastingdienst. We hebben in de coronatijd ontzettend veel dossiers erbij gekregen. In het begin waren dat er 250.000 ondernemingen die belastingen onbetaald lieten, en nu zijn het er volgens mij nog 150.000 of zo. Ja, dat zijn aantallen waar gewoon niet tegenop te werken is. Dus er moeten prioriteiten gesteld worden. Maar bij sommige kantoren is het gewoon een kwestie van, ja, we kunnen alleen nog de binnenkomende post behandelen, alle bezwaarschriften die binnenkomen, en brieven die we krijgen. Dus echt invoeren of, ja, andere dingen, daar komt men dan niet eens aan toe. Maar over het algemeen, als er een WHOA bovenop ligt, dan wordt er wel prioriteit aan gegeven, omdat ze ook weten dat er een homologatievonnis op kan volgen.

Linda Meinders:

Ja, duidelijk. En wat vind je van de versnippering van alle beleidsregels?

Jasper Graaff:

Nou, we hebben die WHOA nu een paar jaar, hè? Het lastige voor de invoerenden is dat in de Leidraad Invordering, waar ons beleid dan in staat, voor reguliere saneringsverzoeken soms net andere regels gelden. Ja, dat is al wel meermalen aangekaart. Er is kritiek op vanuit de adviespraktijk en zo. Dus dat kan verwarrend zijn voor invoerenden. Bijvoorbeeld: als het een gewoon saneringsverzoek is, mag iets niet, maar als de ondernemer het een WHOA-verzoek noemt, mag het opeens wel. Dat kan best verwarrend zijn. Dus, nou ja, we blijven dat aankaarten bij het ministerie en we hopen dat dat aangepast gaat worden. Wij kunnen dat in principe niet zelf wijzigen. De Leidraad Invordering wordt door de staatssecretaris ondertekend, dus die is degene die als eindverantwoordelijke geldt voor dit soort wijzigingen. Ja, we hopen gewoon dat het wordt rechtgetrokken. Ik zie zelf niet echt een reden om saneringsverzoeken anders te behandelen dan een WHOA-verzoek. Ik hoop dat dat op een gegeven moment wordt rechtgetrokken, want het blijft verwarrend dat je bijvoorbeeld in een WHOA bepaalde schuldeisers erbuiten mag laten, als je daar een goed verhaal bij hebt, een goede onderbouwing. Maar dat de Belastingdienst dat niet accepteert als het geen WHOA-akkoord is. Dus als iemand buiten de WHOA-regelgeving zijn schulden wil saneren en zegt: "Nou, ik laat een paar schuldeisers erbuiten, want dat zijn kleine bedragen," dan kunnen wij daar gewoon niet mee akkoord gaan. Maar als het een WHOA-akkoord is, dan mag het wel. Dat is gewoon een beetje vreemd, en dat willen we het liefst opgelost zien. Maar dat is lastig.

Linda Meinders:

Dus jullie zouden graag willen dat WHOA-regels ook toepasselijk zijn bij reguliere saneringsverzoeken?

Jasper Graaff:

Ja, dat is in ieder geval wel mijn persoonlijke mening. Ja, dat zou gewoon één set regels moeten zijn. Dat is voor iedereen veel makkelijker en overzichtelijk. Ik zie ook niet echt een reden om dat anders te behandelen. We hebben nu eenmaal die WHOA-regelgeving, dus laten we dan alles op die manier ook bekijken.

Linda Meinders:

Ja. En vind je dan de WHOA-regels soepel genoeg?

Jasper Graaff:

Ja, ik denk het wel. Ik hoor weinig... Ja, er zijn wel wat discussies natuurlijk over bepaalde onderwerpen. Deze week zijn er wat artikelen gepubliceerd over wat nou lopende verplichtingen zijn in de WHOA en of je die moet kunnen betalen. Er zijn deze week artikelen verschenen in het TVI en op HERO online.

Linda Meinders:

Interessant.

Jasper Graaff:

Ja, dus er zijn kritische commentaren, bijvoorbeeld rechters die zeggen: "Je kan alleen in een WHOA-traject komen als je je lopende verplichtingen nog kunt betalen." Er zijn adviseurs die zeggen: "Ja, dat vinden wij niet en dat lijkt ook niet uit de wet of de wetsgeschiedenis." Want ja, als je je lopende verplichtingen kunt betalen, heb je juist behoefte aan een herstructurering. En het is gek om van tevoren te zeggen: "Nou, je kunt je lopende verplichtingen niet betalen, dus je mag niet herstructureren. Ga maar

failliet." Daar is ook wel wat kritiek op, en dat kan ik me ook best voorstellen, hè? Dus over het algemeen werkt de WHOA goed, maar er zijn nog wel wat nuances. Die zijn ook in het WODC-evaluatierapport naar voren gebracht. De WHOA is bijvoorbeeld heel duur, zeker als je meerdere bv's hebt. Dan moet je voor elke bv griffierecht betalen van 6 à 7.000 euro om een akkoord te homologeren of een observator aangesteld te krijgen. Ook de kosten van een observator of herstructureringsdeskundige kunnen ontzettend oplopen. Dus er zitten nog wel wat haken en ogen aan de WHOA. Ik denk dat als die opgelost worden, het wat laagdrempeliger kan worden gemaakt, en dat nog veel meer bedrijven daar baat bij zouden kunnen hebben. Zo zie je bijvoorbeeld ook dat veel bedrijven of bijvoorbeeld ook zzp'ers die misschien hun schulden zouden willen saneren, dat gewoon niet kunnen betalen.

Linda Meinders:

Ja. Oké, en hoe flexibel zijn de medewerkers zelf die op deze zaken zitten, of verschilt dat per medewerker?

Jasper Graaff:

Wat bedoel je dan met flexibel?

Linda Meinders:

Zeg maar, hun blik is zo erg nog. Dat ze gewoon heel graag zoveel mogelijk schuld willen kunnen eisen, opeisen, invorderen, of hebben ze zoiets van: "Oh, we willen heel erg meedenken met de ondernemer en kijken waar we hem of haar tegemoet kunnen komen?"

Jasper Graaff:

Ja, de bedoeling is dat laatste. Ik zie te weinig dossiers om daar verder echt iets over te zeggen hoe dat in de praktijk gaat, maar ik hoor geen slechte verhalen wat dat betreft vanuit de adviespraktijk. Ik geef regelmatig presentaties voor advocaten, noem maar op, en daar hoor ik over het algemeen dat de ervaringen gewoon goed zijn, dat er met de Belastingdienst goed te praten valt en te overleggen, en dat als iets wordt afgewezen, dat het dan ook gewoon terecht is. Nou, de staatssecretaris heeft natuurlijk heel vaak geroepen dat de Belastingdienst met een welwillende blik naar kwijtscheldingsverzoeken kijkt. Dus het is... Ja, ook voor medewerkers is het soms lastig. Die hele coronaschuld is gewoon wat anders dan een reguliere belastingschuld. Het is echt bedoeld geweest om ondernemers te helpen overleven. Ze hoefden daarom gewoon niks te betalen. Ja, dat is wat anders dan een reguliere belastingschuld van een ondernemer die bewust of niet niet heeft betaald, of het nu iemand is die het gewoon moeilijk heeft of wat dan ook, of iemand die heeft gefraudeerd, dat kan natuurlijk ook. Ja, dit is eigenlijk een soort financiering geweest en daarom is er ook vanuit de politiek echt benadrukt: "Er moet ook gewoon anders gekeken worden naar dit soort schulden dan naar reguliere belastingschulden." Dus voor die coronaschulden moeten ontvangers ook wat welwillender zijn, wat vaker zeggen van: "Nou, we schelden dit kwijt," zodat er weer een levensvatbare onderneming ontstaat. Volgens mij gaat dat in de praktijk over het algemeen ook goed.

Linda Meinders:

Ja, duidelijk. En wat zijn voor jullie de belangrijkste redenen om in te stemmen met een akkoord?

Jasper Graaff:

Ja, we kunnen instemmen als het een levensvatbaar bedrijf is, hè? Dat is belangrijk. Als dat bedrijf verlost is van de schulden die dan geherstructureerd worden, kunnen ze dan weer voortbestaan. Dat is eigenlijk het belangrijkste, hè? Die toets. Je wil wel een prognose zien waaruit blijkt dat ze alles kunnen betalen, en als ze dan van die schuldenlast verlost zijn, dat die onderneming kan voortbestaan. Dat is ook wel wat het meeste voer voor discussie geeft. Prognoses zijn altijd maar prognoses en die komen over het algemeen ook niet uit. Dus ja, hoeveel vertrouwen heb je in deze specifieke prognose? En blijkt ook uit historische cijfers dat die prognose haalbaar is? Wat wordt er gedaan om de problemen die veroorzaakt zijn, ja, de oorzaak van de problemen, weg te nemen? Bij sommige bedrijven is de enige oorzaak: "Ja, we moesten een tijd dicht door corona," of wat dan ook. Ja, andere bedrijven hebben te maken met hoge energiekosten of gewoon slecht bestuur, en dan moet er ook daar wat aan gedaan worden. Dus dat is gewoon het allerbelangrijkste: is dat bedrijf levensvatbaar? Kan dat voortbestaan als die schulden geherstructureerd worden? En daarnaast is het natuurlijk belangrijk dat aan de voorwaarden wordt voldaan die bij ons in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet staan. Dat we dus het dubbele percentage krijgen, maar dat we ook niet op een andere manier meer zouden kunnen innen. Dat we dus niet beter af zijn als het bedrijf failliet gaat en dat we dan van de curator meer geld krijgen. Of dat er bijvoorbeeld heel veel geld op de bankrekening staat dat we zouden kunnen innen. Dus dat zijn wat voorwaarden waaraan nog voldaan moet worden, maar het belangrijkste is dat dubbele percentage dat we willen.

Linda Meinders:

Ja, ja. En hoe kijken jullie naar de 20%-mkb-regel?

Jasper Graaff:

Ja, dat is voor ons ook even wennen natuurlijk, hè? We hebben altijd de regel dat we, omdat we preferent zijn, het dubbele percentage krijgen. Dus nu voor de kleinere mkb-schuldeisers is dat eventjes anders. Maar nou ja, dat is ook prima verder. Dat is nu eenmaal de wet waar we ons aan hebben te houden, dus dat is gewoon een afweging van de wetgever geweest. Dat maakt voor de Belastingdienst verder niet uit.

Linda Meinders:

Ja. En in welke gevallen eisen jullie toch niet dat dubbele percentage? Zijn er gevallen van?

Jasper Graaff:

Ja, alleen bij die kleinere mkb-schuldeisers. Die mogen dus minimaal 20% krijgen, dus dan hoeven wij daar niet het dubbele percentage van te krijgen. Maar van alle andere schuldeisers, ja, banken, noem maar op, die moeten gewoon de helft krijgen van wat wij krijgen.

Linda Meinders:

Ja.

Jasper Graaff:

Dus het geldt echt alleen voor die kleinere schuldeisers om die te helpen. Dat is het idee geweest in die WHOA-wetgeving.

Linda Meinders:

Daar zijn geen verdere uitzonderingen op?

Jasper Graaff:

Nee, nee, nee.

Linda Meinders:

Oké, en zijn er ook andere afspraken of voorwaarden die jullie gebruiken om jullie bevoorrechte positie te claimen, zoals bijvoorbeeld fiscale constructies? Ik had iets gelezen over een kwijtscheldingswinstvrijstelling. Of juist derde aansprakelijkheid, dat soort constructies?

Jasper Graaff:

Ja, er zijn een paar dingen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er nog belastingteruggaven komen, en dan willen wij die wel gewoon kunnen verrekenen met die schuld, hè? Dus dat gaan we dan niet kwijtschelden als er bijvoorbeeld nog een grote teruggave komt. Zo kan het ook zijn dat we inderdaad nog een derde aansprakelijk kunnen stellen, maar dat gebeurt weinig hoor. Maar als wij echt zien dat er onbehoorlijk bestuur is gepleegd. Wat ook kan, is een fiscale eenheid voor omzetbelasting of vennootschapsbelasting. Als verschillende bv's samen een fiscale eenheid vormen, zijn ze allemaal aansprakelijk voor elkaars schulden. Dus dat kan best wel complex zijn in zo'n WHOA, als bijvoorbeeld een van die bv's schulden wil saneren, maar er zijn meerdere andere bv's ook aansprakelijk voor die schulden. Ja, dan gaan wij niet kwijtschelden. Dan gaan we dat bij die andere bv's nog halen. Dus dat soort aansprakelijkheden kunnen ervoor zorgen dat wij een veel hoger percentage willen of dat we gewoon zeggen: "Ja, we doen überhaupt niet mee, want er zijn nog andere bv's aansprakelijk. Dan gaan we daar wel halen."

Linda Meinders:

Ja.

Jasper Graaff:

Ja, en in een uiterst geval zou het ook nog bestuurdersaansprakelijkheid kunnen zijn. Dan zeggen we: "Ja, we hebben hier echt indicaties dat er onbehoorlijk bestuur is gepleegd of gefraudeerd, of dat er geld is onttrokken. Dus wij gaan hier niet saneren. We zorgen dat we die bestuurder nog aansprakelijk stellen." En die kwijtscheldingswinst is, ja, dat is wat ik net in het begin al even aangaf. Het verhaal is dat als schuldeisers je schulden kwijtschelden, dat in feite voor jou een soort winst is, omdat je die schulden niet hoeft te betalen. Dat is dan een soort fiscale winst, en daarover moet je vennootschapsbelasting betalen. Dat was altijd uitgezonderd, maar een paar jaar geleden is die regel aangepast. Dat is niet helemaal goed overdacht, waardoor er nu ook in dit soort WHOA-situaties vennootschapsbelasting betaald moet worden als er echt veel geld wordt kwijtgescholden. Echt boven de 1 miljoen kwijtschelding moet je dan VPB betalen. Het gaat echt om flinke bedragen die kwijtgescholden moeten worden. Ja, dat wordt per 1 januari opgelost, als het goed is. Maar dat zou een reden kunnen zijn dat er momenteel wat minder WHOA's worden gesloten. Maar dat weet ik niet zeker.

Linda Meinders:

Ja. Oké, interessant. En dan qua waardebepalingen, gaan jullie gewoon mee in de waardes die in het herstelplan staan?

Jasper Graaff:

Nou ja, die moeten natuurlijk onderbouwd zijn, dus daar kunnen we wel kritisch naar kijken en vragen over stellen.

Linda Meinders:

Ja.

Jasper Graaff:

Ja, het is altijd gewoon een discussie. De vraag is hoe goed die waarde onderbouwd is.

Linda Meinders:

Ja, en dan vroeg ik me ook nog af of jullie nut zien in het gebruiken van digitale platforms in WHOA-zaken, waarin het voor alle schuldeisers heel overzichtelijk is: dit zijn de schulden, dit is het geld dat er is, dit is wat iedereen krijgt.

Jasper Graaff:

Ja, daar doen we in principe niet aan mee, maar volgens mij had dat met privacy en geheimhouding te maken. Ja, ik heb je dat de vorige keer verteld. Ik heb dat toen opgezocht, maar ik heb dat niet meer zo scherp op mijn netvlies. Maar daar waren redenen vanuit de Belastingdienst om daar niet aan mee te doen, volgens mij.

Linda Meinders:

Ja.

Jasper Graaff:

Maar ja, privacy, Avg of artikel 67 van de Invorderingswet, dat wij een geheimhoudingsplicht hebben. Dat zijn niet zomaar gegevens. Ja, is dat allemaal veilig? Digitaal, noem maar op. Volgens mij ligt dat eraan ten grondslag, maar ik weet dat niet helemaal zeker. Maar wij doen dus niet mee met dat soort platforms. We verwachten echt dat het voorstel gewoon via de post bij ons wordt ingediend. Dat is eigenlijk nog de manier waarop dat moet. En dan, ja, dan reageren we daarop.

Linda Meinders:

Oké. Ja, ik ben wel door mijn vragen heen op zich.

Bijlage J
Checklist artikel 56.41 IIB

- Is het akkoord schriftelijk aangeboden en voldoet het aan de in artikel 375 Fw gestelde eisen? (zie paragraaf 56.37.2)
- Is de ontvanger in een klasse ingedeeld waarin zijn wettelijke preferentie voldoende tot uiting komt? (zie paragraaf 56.38.1)
- Is het aannemelijk dat het aangeboden akkoord, afgezien van de daarvoor nog te verrichten formaliteiten, door de rechtbank zou worden gehomologeerd?
- Betreft het een akkoord waarbij alle schuldeisers betrokken zijn? (zo niet, zie artikel 73.3a.2 lid 3 Leidraad Invordering (LI)) (zie paragraaf 56.37.3)
- Is er een redelijke mogelijkheid is om een derde aansprakelijk te stellen? (zie artikel 73.3a LI)
- Bedraagt het te ontvangen deel van de belastingschuld ten minste het dubbele percentage van hetgeen aan concurrente schuldeisers op hun vorderingen zal worden uitgekeerd? (zo niet, zie artikel 73.3a.2 lid 2 LI) (zie paragraaf 56.37.7)
- Betreft het een aanbod in aandelen? (zo ja, zie artikel 73.3a.2 lid 4 LI)
- Ziet het akkoord op communautaire middelen? (zo ja, zie artikel 73.3a.2 lid 5 LI)
- Wordt in het akkoord rekening gehouden met de vordering ex artikel 29 lid 7 OB? (zie paragraaf 56.37.9)
- In het geval dat de onderneming na homologatie blijft voortbestaan: is de onderneming levensvatbaar? (zie paragraaf 56.37.2)

- Worden de nieuw opkomende verplichtingen bijgehouden?
- Is de ondernemer te goeder trouw?
(zie de 'Tijdelijke Instructie Coronasaneringen')

Afwijsgronden bij homologatie van een akkoord => artikel 384 lid 2 Fw

De rechtbank wijst een verzoek tot homologatie van het akkoord af als:

- a. van een toestand als bedoeld in artikel 370, eerste lid, geen sprake is;
- b. de schuldenaar of de herstructureringsdeskundige niet jegens alle stemgerechtigde schuldeisers en aandeelhouders heeft voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 381, eerste lid, en 383, vijfde lid, tenzij de desbetreffende schuldeisers en aandeelhouders verklaren het akkoord te aanvaarden;
- c. het akkoord of de daaraan gehechte bescheiden niet alle in artikel 375 voorgeschreven informatie omvatten, de klasseindeling niet voldoet aan de eisen van artikel 374 of de procedure voor de stemming niet voldeed aan artikel 381, tenzij zodanig gebrek redelijkerwijs niet tot een andere uitkomst van de stemming had kunnen leiden;
- d. een schuldeiser of de aandeelhouder voor een ander bedrag tot de stemming over het akkoord had moeten worden toegelaten, tenzij die beslissing niet tot een andere uitkomst van de stemming had kunnen leiden;
- e. de nakoming van het akkoord niet voldoende is gewaarborgd;
- f. de schuldenaar in het kader van de uitvoering van het akkoord nieuwe financiering aan wil gaan en de belangen van de gezamenlijke schuldeisers daardoor wezenlijk worden geschaad;
- g. het akkoord door bedrog, door begunstiging van één of meer stemgerechtigde schuldeisers of aandeelhouders of met behulp van andere oneerlijke middelen tot stand is gekomen, onverschillig of de schuldenaar dan wel een ander daartoe heeft meegewerkt;
- h. het loon en de verschotten van de door de rechtbank ingevolge respectievelijk de artikelen 371, 378, zesde lid, en 380 aangewezen of aangestelde herstructureringsdeskundige, deskundige of observator niet zijn gestort of daarvoor geen zekerheid is gesteld, of
- i. er andere redenen zijn die zich tegen de homologatie verzetten.

Bijlage K

Overzicht sterke en zwakke factoren en aanbevelingen voor het WHOA-beleid van de Belastingdienst

		Transparantie	Uniformiteit	Communicatie	Flexibiliteit
Interne kenmerken van de Belastingdienst	<i>Sterke factoren</i>	- Kernwaarden die transparantie en toegankelijkheid bevorderen.	- Interne structuur bevordert kennisdeling en uniformiteit. - Objectiviteit.	- Dienstverlenende houding gericht op vertrouwen en samenwerking.	- Aanpassingsvermogen als kernwaarde. - Prioriteit van WHOA-verzoeken.
	<i>Zwakke factoren</i>	- Voorlichtings-taak onvol-doende uitgevoerd.	- Verschillen in kennisniveau en benadering. - Emoties bij de Ontvanger.	- Interne communicatie-deficiënties. - Ontbreken van vaste WHOA-Ontvangers.	- De hiërarchische structuur, afrekencultuur en beperkte innovatie-bereidheid binnen de Belastingdienst belemmeren de flexibiliteit en maatwerk die de WHOA vereist. - Beperkte capaciteit en hoge werkdruk.
	<i>Aanbevelingen</i>	- Stel een centraal WHOA-loket in voor toegankelijke basis-informatie.	- Stel een vast gespecialiseerd team van WHOA-medewerkers in. - Verplicht trainingen voor deze WHOA-medewerkers.	- Zet in plaats van relatiebeheerders, vaste WHOA-Ontvangers in. - Train de vaste WHOA-Ontvangers in communicatie. - Publiceer de contactgegevens van de vaste WHOA-Ontvangers.	- Bevorder een innovatieve cultuur. - Stel een vast gespecialiseerd team van WHOA-medewerkers in.
Regelgevend kader	<i>Sterke factoren</i>	- Proactieve beleidsvorming WHOA-beleid.	-	-	- Coulant WHOA-beleid dat verruiming

					biedt ten aanzien van het reguliere kwijtscheldingsbeleid.
	<i>Zwakke factoren</i>	- Discrepantie tussen WHOA-terminologie en WHOA-beleid. - Versnippering van beleid. - Er geldt verschillend beleid voor WHOA-zaken en reguliere zaken. - Inconsistentie tussen Leidraad en UR IW 1990.	-	-	-
	<i>Aanbevelingen</i>	- Evalueer het beleid regelmatig. - Gebruik WHOA-terminologie in het beleid waar mogelijk. - Publiceer jaarlijks een openbaar verslag waarin onder meer wordt gerapporteerd over wie als dwangcrediteuren worden aangemerkt in de praktijk. - Neem het volledige WHOA-beleid op in de IIB. - Harmoniseer het reguliere en WHOA-beleid volledig.	-	-	-

		- Pas art. 8 lid 2 UR IW 1990 aan aan de Leidraad en IIB.			
Beginfase	<i>Sterke factoren</i>	-	-	- Voorkeur voor vroegtijdige betrokkenheid.	- Bereidheid om deel uit te maken van een WHOA- Akkoord. - Afwijking van het schrif- telijkheidsver- eiste door plannen via e-mail in behandeling te nemen.
	<i>Zwakke factoren</i>	-	- Ontbreken van standaard- richtlijnen voor indienen WHOA- Verzoeken.	- Terughoudend- heid bij vooroverleg. - Leemte in beleid rondom de herstructur- eringsdeskund- ige.	- Ontbreken van digitale platforms en terughoudend- heid om digitale oplossingen te imple- menteren.
	<i>Aanbevelingen</i>	-	- Introduceer een gestandaar- diseerd format voor WHOA- verzoeken via de Belasting- dienst-website.	- Stel vooroverleg verplicht in art. 56.37.1 IIB. - Leg in art. 56.36.3 IIB vast dat de Belastingdienst een herstructur- eringsdeskund- ige kan voor- dragen indien nog geen deskundige is aangewezen, met waarborg- ing van onafhankelijk- heid en	-

				onpartij- digheid.	
Middenfase	<i>Sterke factoren</i>	- Duidelijke en wettelijke instemmingsvoorwaarden.	-	- Formele, professionele en doordachte communicatie.	-
	<i>Zwakke factoren</i>	- Onvolledigheid van art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad. - Discretionaire ruimte art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad.	-	- Tegenstemmen door te weinig tijd om akkoord goed te doorgronden.	-
	<i>Aanbevelingen</i>	- Pas art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad aan om de financiering van de 20%-regel en alternatieve akkoordvormen naast percentageakkoorden expliciet te maken. - Publiceer jaarlijks een openbaar verslag waarin onder meer wordt gerapporteerd over afwijkingen van de 20%-regel in de praktijk. - Pas art. 73.3a.2 lid 2 Leidraad aan door te bepalen dat de gronden voor het al dan niet toepassen van de 20%-regel duidelijk	-	- Pas art. 56.37.1 IIB aan om verlengde stemtermijnen toe te staan in uitzonderlijke gevallen. - Evalueer de inzet van mediation als instrument bij complexe WHOA-zaken.	-

		aan de schulde- naar worden kenbaar gemaakt.			
Eindfase	<i>Sterke factoren</i>	- Duidelijke checklist van art. 56.41 IIB. - Terughoudendheid bij bestuurders en derdeaansprakelijkheid.	-	-	- Regelmatige instemming met WHOA-akkoorden. - Voorwaardelijke instemming bij risicovolle akkoorden. - Nadruk op levensvatbaarheidstoets. - De Belastingdienst kan zijn benadering binnen fiscale eenheden flexibel aanpassen op basis van de omstandigheden.
	<i>Zwakke factoren</i>	- Onvolledigheid van de checklist: geen aanvullende afwijzingsgronden opgenomen. - Juridische taal van de checklist bij de algemene afwijzingsgronden. - Weinig inzicht in beslisproces. - Discretionaire ruimte art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad. - Discretionaire ruimte art. 73.3a.3		-	- Prioriteit van regelgeving boven breder economisch belang. - Rigide vasthouden aan het dubbele percentage, ook bij klein belang.

		Leidraad. - Geen vaste werkwijze bij niet-nakoming bij voorwaardelijke instemming. - Art. 73.3a.4 Leidraad biedt geen duidelijkheid over natuurlijke verbintenissen en de toelaatbaarheid van verrekening.			
	<i>Aanbevelingen</i>	- Gebruik de checklist van art. 56.41 IIB systematisch. - Breidt de checklist uit met de aanvullende afwijzingsgronden. - Maak het taalgebruik in de checklist bij de algemene afwijzingsgronden toegankelijker. - Publiceer jaarlijks een openbaar verslag waarin onder meer wordt gerapporteerd over het beslisproces in de praktijk. - Leg in art. 73.3a.2 lid 3 Leidraad vast dat de Belastingdienst		-	- Keur akkoorden goed als er slechts kleine onvolkomenheden zijn die niet opwegen tegen de economische opbrengsten van het akkoord. - Houdt minder sterk vast aan het dubbele percentage bij geringe vorderingen.

		in beginsel instemt met een akkoord dat niet alle schuldeisers omvat. - Publiceer jaarlijks een openbaar verslag waarin onder meer wordt gerapporteerd over wanneer de Belastingdienst instemt met een akkoord die niet alle schuldeisers betreft. - Leg in art. 73.3a.3 Leidraad de verplichting tot voorafgaande communicatie met derden over derde-aansprakelijkheid vast. - Leg bij voorwaardelijke instemming de voorwaarden en gevolgen hiervan vast in de beschikking. - Leg in art. 73.3a.4 Leidraad vast dat een resterende belastingschuld in beginsel wordt kwijtgescholden na tegenstem. - Concretiseer in art. 51.18.16 IIB wanneer verrekening is toegestaan.			
--	--	--	--	--	--

