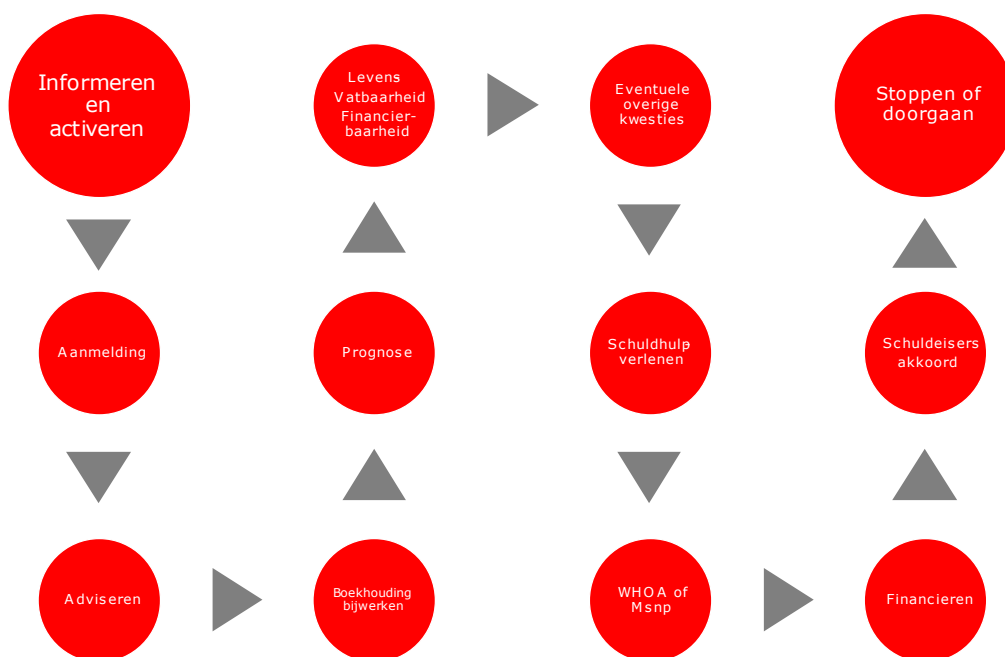


ACTIVEREN EN FACILITEREN

op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht
van (zelfstandige) ondernemers



EINDRAPPORT

Aanjager problematische schulden voor ondernemers

© Bruno Tideman, september 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Samenvatting	4
Hoofdstuk 2 Aanbevelingen.....	6
Signaleren en activeren	6
Adviseren en begeleiden	6
Eerste hulp bij boekhouding.....	6
Levensvatbaarheid	6
Financiering	6
Schuldhulpverlening en Msnp.....	7
Kwijtschelding op maat.....	7
Beleidsvoornemens	7
Zelfredzaamheid en veerkracht	7
Hoofdstuk 3 Inleiding.....	9
Hoofdstuk 4 Huidige situatie en achtergronden	11
Hoofdstuk 5 Informeren, Signaleren en Activeren.....	21
Informeren	21
Signaleren	21
Activeren.....	22
Hoofdstuk 6 Adviseren, Begeleiden en Faciliteren.....	24
Ondernemersgericht toegangspunt	25
Ecosysteem	28
Eerste hulp bij boekhouding.....	28
Financiële prognose en levensvatbaarheid.....	29
Knelpunten Bbz	30
Schuldhulpverlening voor ondernemers	32
TOA Krediet	34
Saneringskredieten	36
Msnp voor ondernemers.....	37
Hoofdstuk 7 Kwijtschelding op maat	40
Algemene aanbeveling voor schuldeisers (publiek en privaat).....	40
Belastingdienst.....	41
UWV en RVO.....	41
Hoofdstuk 8 Beleidsvoornemens	42
Hoofdstuk 9 Zelfredzaamheid en veerkracht	43

Basicursus zelfstandig ondernemerschap	43
Voorlopige aanslag	44
Schijnzelfstandigen	44
Hoofdstuk 10 Conclusie	45
Begrippen	47
Bronnen	50

Hoofdstuk 1 Samenvatting

Dit rapport presenteert de bevindingen van een onderzoek naar de huidige problematische schuldenproblematiek van ondernemers. Ik richt me hierbij (voornamelijk) op zelfstandigen, de meest kwetsbare groep ondernemers. Het rapport bevat diverse aanbevelingen om knelpunten weg te nemen en het Nederlandse herstructureringsstelsel voor ondernemers met (financiële) problemen te optimaliseren. Ook doe ik een aantal suggesties om toekomstige schuldproblematiek voor ondernemers te beperken. Ik heb ook enkele aanbevelingen ten aanzien van het kwijtscheldingsbeleid.

Tijdens de coronacrisis is door het kabinet een ongekend steunpakket in het leven geroepen ter ondersteuning van ondernemers. De steun heeft eraan bijgedragen dat veel ondernemers hun bedrijf konden voortzetten en hun werknemers, verhuurders, leveranciers en andere schuldeisers betalen. Dit positieve effect heeft echter ook een keerzijde. Meer dan 225.000 ondernemers hebben momenteel nog coronaschulden aan de overheid.

Ondernemers die van het belastinguitstel gebruik hebben gemaakt of teveel subsidies hebben ontvangen, moeten deze schulden nu aflossen. Daar zijn deze ondernemers niet allemaal toe in staat. Ze hebben onvoldoende reserves en hun resultaten staan onder druk. Hun schulden zijn soms aanzienlijk en daarnaast worden ze geconfronteerd met een krappe arbeidsmarkt, inflatie, stijgende kosten en verslechterende economische vooruitzichten. Naar schatting 55.000 ondernemers kampen met zodanig problematische schulden dat hun toekomst op het spel staat. Het grootste deel van deze groep ondernemers met problematische schulden bestaat uit zelfstandigen. Dit is een kwetsbare groep omdat zij persoonlijk aansprakelijk zijn voor hun zakelijke schulden.

Wat kunnen we doen om deze ondernemers te helpen?

Generieke maatregelen, zoals een generaal pardon of verdergaand betalingsuitstel voor het terugbetalen van coronaschulden, zijn niet de juiste oplossing. Dat is niet eerlijk ten opzichte van ondernemers in vergelijkbare omstandigheden die de coronaschulden wel hebben betaald. Daarnaast is zou dit ertoe kunnen leiden dat er ook bedrijven blijven voortbestaan die niet levensvatbaar zijn. Door de coronasteun zijn namelijk ook bedrijven blijven bestaan die geen bestaansrecht (meer) hebben.

Er zit voor ondernemers met coronaschulden dus niet veel anders op dan door de zure appel heen bijten. Dat betekent niet dat we hen aan hun lot moeten overlaten. Velen van hen kunnen de problemen niet zelfstandig het hoofd bieden. Gezien het grote aantal ondernemers dat het betreft en het feit dat hun problematiek verband houdt met overheidsingrijpen, zoals de lockdown, is er sprake van een maatschappelijk probleem dat de overheid moet helpen oplossen.

Nu de dwanginvordering wordt opgeschaald, lijkt er een periode aan te komen waarin veel van deze ondernemers financieel vast zullen lopen met alle persoonlijke ellende van dien. Het voortbestaan van hun bedrijf is afhankelijk van de vragen of hun bedrijf in de kern levensvatbaar is en zij met hun schuldeisers overeenstemming kunnen bereiken over een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Als ze daar niet in slagen, dreigt een faillissement of schuldsanering. De zorgen hierover werken verlamdend, leiden tot stress en psychosociale problemen. Het ontbreekt ze aan veerkracht en zelfredzaamheid.

Een belangrijk knelpunt ligt bij het uitstelgedrag van ondernemers met problematische schulden. Velen van hen schuiven de problemen (veel te) lang voor zich uit. Brieven worden vaak niet geopend, niet gelezen of niet opgevolgd.

Dat vraagt om een persoonlijke benadering. Ondernemers hebben letterlijk een duwtje in de rug nodig. Elk persoonlijk contact dient benut te worden om hen te stimuleren en te motiveren om hulp te vragen en stappen te ondernemen.

Omdat hun schuldenproblematiek vaak complex is, kunnen ondernemers deze niet altijd zelfstandig oplossen. Er spelen vaak nog meer problemen, zoals het feit dat hun boekhouding niet op orde is. Advies en ondersteuning is nodig om de juiste (soms pijnlijke) beslissingen te nemen. Wie moeten ze daarvoor benaderen?

Het ontbreekt vele ondernemers aan de financiële middelen om professionele adviseurs in te huren. De weg naar publieke hulpverlening, zoals de gemeentelijke schuldhulpverlening, wordt weinig bewandeld en de drempel die ondernemers daarbij ervaren daarvoor is hoog. De overheid wordt niet gezien als een natuurlijke gesprekspartner voor ondernemers.

Dat vraagt om een tussenschakel tussen de ondernemer en de hulpverlener. Een laagdrempelige vertrouwde adviseur die de taal van de ondernemer spreekt. Iemand die de ondernemer met raad en daad terzijde staat, drempels kan wegnemen en hem warm kan doorverwijzen naar de organisaties die hem verder kunnen helpen. Deze organisaties moeten direct hulp kunnen bieden bij de meest urgente problemen waar ondernemers mee kampen, zoals de achterstallige boekhouding en een toekomstprognose om te bepalen of hun bedrijf (nog) bestaansrecht heeft. Ondernemers met een bedrijf dat niet levensvatbaar is, moeten hun bedrijfsactiviteiten zo spoedig mogelijk staken om erger te voorkomen. Problematische schulden moeten worden gesaneerd.

Daarvoor is deskundige begeleiding vereist. Er is reeds voldoende aanbod op dit vlak beschikbaar, maar dat is versnipperd. De betreffende aanbieders werken nog te weinig samen en die samenwerking wordt (door de overheid) ook nog niet voldoende gestimuleerd. Om te voorkomen dat ondernemers tussen wal en schip terecht komen, moet er een vangnet komen, een ecosysteem van organisaties die ondernemers in hun eigen regio met (financiële) problemen uit de brand kunnen helpen.

Naast advies en begeleiding moeten een passend instrumentarium, betere financieringsmogelijkheden en effectieve juridische procedures beschikbaar zijn om ondernemers met problematische schulden een tweede kans of een zachte landing te kunnen bieden. Hiervoor is een effectief herstructureringsstelsel nodig dat voldoet aan de eisen van de Early Warning Richtlijn Europe. De ingrediënten daarvoor zijn reeds aanwezig, maar voor een effectieve samenwerking is meer sturing, coördinatie en regie nodig. Op enkele onderdelen, zoals de financiering van ondernemers met financiële problemen en de gemeentelijke schuldhulpverlening, moet het aanbod nog verbeterd worden.

De ontsluiting van dat aanbod moet vraaggericht zijn. De behoefte van ondernemers moet centraal staan en hun perspectief moet leidend zijn.

Van de kant van de schuldeisers vraagt deze problematiek tenslotte om een pragmatische insteek, die erop gericht is om ondernemers die in de kern levensvatbaar zijn een tweede kans te bieden. Snelle afhandeling, maatwerk (ieder geval staat op zich) en de menselijke maat moeten voorop staan.

We moeten ook data verzamelen om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en lessen leren uit het verleden.

Nederland kent een groot en groeiend aantal kwetsbare zelfstandige ondernemers. De instroom daarvan dient beperkt te worden en hun zelfredzaamheid en veerkracht vergroot.

Hoofdstuk 2 Aanbevelingen

In mijn rapport doe ik diverse aanbevelingen. Hieronder een samenvatting daarvan. Voor de context en toelichting erbij verwijs ik naar de volgende hoofdstukken.

Signaleren en activeren

1. Verplicht de Belastingdienst om krachtens de Wgs (structurele) betalingsachterstanden van zelfstandige ondernemers te melden aan de gemeenten.
2. Bevorder dat accountants ondernemers met financiële problemen voor wie zij werken (schriftelijk) wijzen op de mogelijkheden van het saneren of reorganiseren van bedrijfsactiviteiten en de hulpverlening die daarvoor beschikbaar is.
3. Streef bij de (dwang)invordering van de schulden naar zoveel mogelijk persoonlijke contactmomenten met de ondernemer met schulden. Bij deze contactmomenten dient de ondernemer gewezen te worden op de hulpverlening die beschikbaar is en aan de ondernemer toestemming gevraagd worden voor het delen van diens contactgegevens met organisaties die de ondernemer warm kunnen doorverwijzen.

Adviseren en begeleiden

4. Organiseer (regionale) vangnetten voor ondernemers met (financiële) problemen in de vorm van een netwerk van de belangrijkste private en (semi)publieke organisaties die een rol spelen bij de voorlichting, advisering en schuldhulpverlening aan ondernemers (waaronder de gemeente).
5. Zorg voor een ondernemersgericht toegangspunt tot dit ecosysteem waar de ondernemer met (financiële) problemen zich online kan aanmelden voor een kosteloos gesprek, advies en warme doorverwijzing binnen het achterliggende netwerk of de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Eerste hulp bij boekhouding

6. Zorg dat zelfstandige ondernemers met schulden in het hele land ondersteuning kunnen krijgen bij het bijwerken of reconstrueren van hun boekhouding.
7. Zorg voor een voucherregeling om deze ondernemers in staat te stellen hun boekhouding alsnog bij te laten werken.

Levensvatbaarheid

8. Maak in een zo vroeg mogelijk stadium een financiële prognose om de levensvatbaarheid en/of financierbaarheid van de onderneming te beoordelen volgens een eenduidige methodiek.
9. Roep een voucherregeling in het leven voor de kosten van het opstellen van deze prognose.

Financiering

10. Haal de Bbz kredietverlening weg bij de gemeenten en breng deze onder bij een landelijke opererende, professionele kredietverstrekker die saneringskredieten kan verstrekken aan ondernemers in zwaar weer.

11. Breid de pilot van het waarborgfonds saneringskredieten uit tot voorliggende financieringsvoorzieningen.
12. Maak het voor particulieren (fiscaal) aantrekkelijk om risicodragend kapitaal te verstrekken bij bedrijfssaneringen of cofinanciering te doen.
13. Maak de TOA-regeling toegankelijker.
14. Verlaag het griffierecht van de WHOA.
15. Financier WHOA Quick Scans.
16. Verzamel structureel data over de effectiviteit van (financiële) ondersteuning van ondernemers met problematische schulden.

Schuldhelpverlening en Msnp

17. Professionaliseer en reguleer de schuldhelpverlening van ondernemers.
18. Breid de pilot toevoeging Wsnp uit met een toevoeging voor de uitvoering van een schuldenregeling in het kader van de Msnp.
19. Experimenteer met de Msnp voor ondernemers om best practices te ontwikkelen.
20. Maak mogelijk dat ondernemers die een Msnp traject doorlopen een afkoelingsperiode kunnen vragen.
21. Stel het dwangakkoord ex artikel 287a Fw open voor rechtspersonen bij wie sprake is van persoonlijke aansprakelijkheid van de betrokken ondernemer.
22. Beoordeel het dwangakkoord van ondernemers ex artikel 287a Fw door dit te vergelijken met wat de schuldeisers in een faillissement zouden ontvangen.

Kwijtschelding op maat

23. Beslis zo snel mogelijk op kwijtscheldingsverzoeken.
24. Hanteer de menselijke maat.
25. Lever bij kwijtschelding maatwerk voor zover dat binnen de kaders van beleid en regelgeving mogelijk is, wees niet rigide.
26. Wees creatief bij oplossingen die zelfstandig ondernemers in staat stellen hun eigen woning te behouden.
27. Geef gevolg aan mijn aanbevelingen aan de Belastingdienst, UWV en RVO.

Beleidsvoornemens

28. Maak voortgang met project Vorderingenoverzicht Rijk.
29. Maak voortgang met een gezamenlijke Betalingsregeling Rijk.
30. Maak voortgang met het project DDAS (Datadelen op Armoede en Schulden).
31. Voer geen rigide of complexe wetgeving in die het herstructureren of doorstarten van bedrijven bemoeilijkt.

Zelfredzaamheid en veerkracht

32. Ontwikkel regelgeving of beleid om de instroom van kwetsbare zelfstandigen te beperken en hun zelfredzaamheid en veerkracht te vergroten.

33. Stimuleer dat startende zelfstandigen een basiscursus ondernemerschap doorlopen.
34. Verplicht iedere startende zelfstandige om een voorlopige aanslag voor de Inkomstenbelasting aan te vragen.

Hoofdstuk 3 Inleiding

Op 8 september 2022 ben ik door het kabinet aangesteld als aanjager aanpak problematische schulden voor ondernemers. De aanstelling was voor de duur van een jaar. Hiermee presenteer ik mijn eindrapport. Als aanjager is mijn doel het versterken van de regievoering over de aanpak van problematische schulden van ondernemers en het aanjagen van oplossingen voor problematische schuldensituaties van door de coronacrisis getroffen ondernemers.

Mijn taken zijn:

- het aanjagen van concrete oplossingen binnen bestaande wettelijke kaders voor ondernemers met problematische schulden die tussen wal en schip vallen. Vooral bij schrijnende gevallen, ondernemers met persoonlijke schulden als gevolg van de rechtsvorm (eenmansbedrijf, zzp'ers, persoonsvennootschappen) of persoonlijke aansprakelijkheid voor schulden van onderneming (door bijv. borg bij rechtspersoon).
- het signaleren van casuïstiek overstijgende knelpunten in de omgang met problematische schulden van ondernemers/ondernemingen. Uiteraard in nauwe verbinding met relevante (overheids)instanties, ondersteuningsloketten en stakeholders in het veld. Het kabinet wil beter zicht krijgen op mogelijke knelpunten voor ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf en voor ondernemers die hun bedrijf willen voortzetten. Het gaat daarbij in elk geval om mogelijke knelpunten rondom de toegang en het aanbod aan hulp bij schulden, de omgang met overheidsschulden (incl. betalingsregelingen) en obstakels rondom het realiseren van schuldenakkoorden.
- het signaleren van problemen die spelen bij gemeenten in hun taak om goede schuldhulp aan ondernemers te bieden. Het rapport van de Nationale Ombudsman 'Zelfstandigen over de drempel' van 14 april 2022 dient hierbij te worden betrokken.
- in samenspraak met partijen als de VNG, MKB-NL, KVK samenwerking rondom informatievoorziening, doorverwijzing en ondersteuning van ondernemers aanjagen, ter bevordering van de bekendheid, toegankelijkheid en het aanbod van (schuld)hulp aan ondernemers.
- het rapporteren aan het kabinet over de omvang van schulden van ondernemers (het probleem), gerealiseerde bestaande oplossingen in de uitvoeringspraktijk bij schuldenproblematiek van ondernemers, welke individuele casuïstiek overstijgende knelpunten mogelijk beleidsinterventie behoeven.
- Oog hebben voor eventuele knellende regels waar ondernemers met problematische schulden tegen aanlopen, in relatie tot het voorkomen van dreigende faillissementen.

In het afgelopen jaar heb ik kennisgenomen van mijn inwerkdoos, onderzoeksrapporten en de nodige andere stukken¹, heb ik diverse bijeenkomsten bijgewoond en tientallen besprekingen (soms meerdere malen) gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die een rol spelen bij of kennis hebben over problematische schulden van ondernemers en de afwikkeling van de gevolgen daarvan. Zo sprak ik o.a. met vertegenwoordigers van diverse Ministeries (EZK, SZW, Financiën en J&V), KVK, SchuldenlabNL, Belastingdienst, UWV, RVO, VNG, diverse gemeenten, NVVK,

¹ Aan het slot van dit rapport staat een overzicht van de belangrijkste bronnen die ik heb geraadpleegd. Ook verwijst ik naar bronnen in de voetnoten.

VNO-NCW, MKB-Nederland, ONL, NBA, diverse brancheorganisaties, Nationale Ombudsman, NVB, Universiteiten van Amsterdam, Leiden en Tilburg, Hogeschool Utrecht, Over Rood, De Nederlandse Zaak voor Ondernemers, MKB Doorgaan, Ondernemer Centraal, OKB, NSR/Geldfit Zakelijk, IMK, PPO Nederland, Qredits, Zuidweg en Partners, Hermes Advisory, Jan Wietsma, Bureau WSNP, de rechterlijke macht, advocatenkantoren, WSNP bewindvoerders, herstructureringsdeskundigen, accountantskantoren en uiteraard diverse ondernemers met schuldproblematiek. Ik ben al deze gesprekspartners bijzonder erkentelijk voor de tijd en moeite die zij hebben genomen om met mij van gedachten te wisselen, de ervaringen die ze met mij hebben gedeeld en suggesties die ze daarbij hebben gedaan. Dat heeft veel nuttige inzichten en oplossingsrichtingen opgeleverd.

Ik heb de afgelopen periode niet actief de publiciteit gezocht, wel een voorwoord geschreven van een Whitepaper van april 2023 over ondersteunen van ondernemers met coronaschulden door MKB-accountants en MKB-adviseurs. In dezelfde periode heb ik mijn voorlopige bevindingen opgesteld zodat ik deze als praatstuk kon gebruiken in vervolggesprekken gericht op aanscherping van mijn gedachtevorming over deze definitieve rapportage. Mijn voorlopige bevindingen heb ik met diverse partijen gedeeld en besproken en ik heb daarop de nodige feedback gekregen. Ook heb ik een aantal presentaties gegeven van mijn voorlopige bevindingen bij MKB-Nederland, NVVK, PPO Nederland, de Belastingdienst en het congres Ondernemers uit de schulden van 6 juni 2023 en de Landelijke Themadag Invordering van 20 september 2023.

Aan mijn advies in de voorlopige bevindingen om een mediacampagne in gang te zetten om ondernemers met betalingsachterstand in hun betalingsregeling met de Belastingdienst te activeren, is gehoor gegeven. Het is verheugend om in de recente integrale voortgangsrapportage coronasteunpakket met focus op NOW, TVL en fiscale steun² en de kamerbrief van de Staatsecretaris van Financiën van 31 augustus 2023³ te lezen dat dit vermoedelijk een positief effect heeft gehad op het betaalgedrag van een flink aantal ondernemers. Deze ondernemers lijken gehoor te hebben gegeven aan de oproep om te betalen als zij dat kunnen.

Mijn voorlopige bevindingen liggen grotendeels ten grondslag aan dit eindrapport, maar zijn niet integraal overgenomen. De ontvangen feedback, nadere informatie en de ontwikkelingen in de praktijk, hebben sommige bevindingen ingehaald of voortschrijdend inzicht met zich gebracht.

² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z13197&did=2023D31344

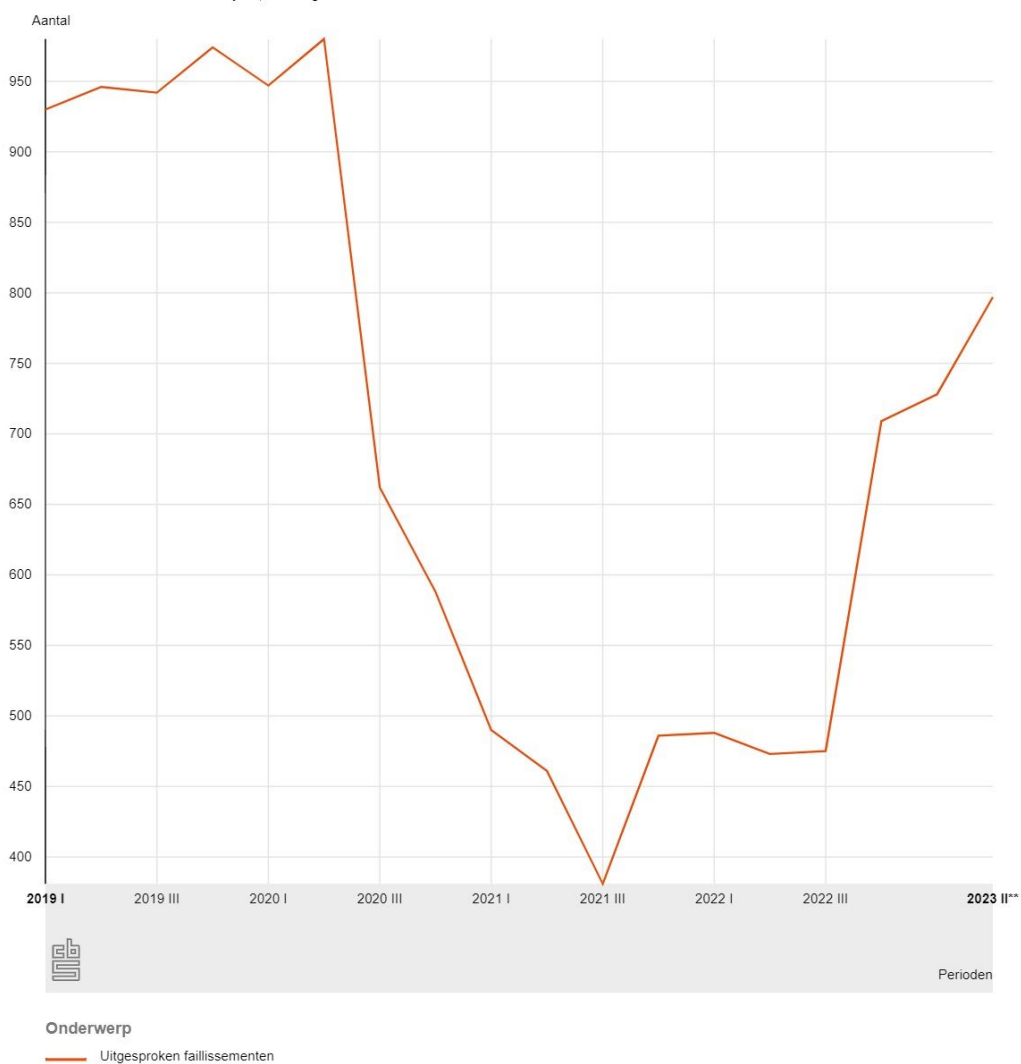
³ <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

Hoofdstuk 4 Huidige situatie en achtergronden

Tijdens de coronacrisis is door het kabinet een ongekend steunpakket in het leven geroepen ter ondersteuning van ondernemers. De meest omvangrijke regelingen betroffen de TVL, NOW, TOZO en het belastinguitstel. Honderdduizenden ondernemers hebben hier gebruik van gemaakt om hun bedrijf voort te kunnen zetten en hun werknemers en vaste lasten te betalen. De steun heeft eraan bijgedragen dat veel ondernemers de coronacrisis hebben 'overleefd'. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat tijdens de coronacrisis het aantal faillissementen van ondernemers is blijven dalen.

Faillissementen; bedrijven en instellingen, SBI 2008

Bedrijfstakken/branches (SBI 2008): A-U Alle economische activiteiten
Type gefailleerde: Bedrijven, instellingen en eenmanszaken



Aantal bedrijfsmatige faillissementen per kwartaal 2019-2023 (CBS)

De daling van het aantal faillissementen tijdens de coronacrisis illustreert dat de meeste ondernemers gedurende de coronacrisis de financiële verplichtingen jegens hun schuldeisers zijn nagekomen. Dat is ook niet onbegrijpelijk. De coronasteunmaatregelen en het belastinguitstel maakten het immers mogelijk om deze verplichtingen te voldoen.

De afname van het aantal faillissementen wijst mogelijk zelfs op een nog verdergaand effect van de coronasteun, namelijk dat ook niet-levensvatbare ondernemers dankzij de steunmaatregelen en belastinguitstel min of meer kunstmatig in leven zijn gebleven. Zo maakt de brief van 17 mei 2023 aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Financiën over de cijfers van de coronabetalingsregelingen⁴ melding van 12.000 ondernemers met een pre-coronaschuld, die nog niets hadden afgelost op de coronabetalingsregeling en ook nog betalingsachterstanden die na 1 oktober 2022 zijn ontstaan. Dit is dus een groep ondernemers met betalingsachterstanden op alle vlakken, zowel voor, tijdens als na de coronaperiode, waarvan een deel onder normale omstandigheden waarschijnlijk al eerder failliet zou zijn gegaan als zij hun belastingschulden wel hadden betaald.

Het punt van het laagste aantal faillissementen lijkt inmiddels achter ons te liggen in 2021. Het aantal faillissementen neemt sedertdien weer toe (al zijn de aantallen nog steeds historisch laag). Ook het aantal bedrijfsopheffingen is na een forse daling in 2020 weer toegenomen en ligt nu iets boven het oude niveau.⁵

De coronacrisis ligt inmiddels achter ons en de steunmaatregelen zijn beëindigd. Sinds 1 april 2022 moeten ondernemers weer voldoen aan hun nieuw opkomende belastingverplichtingen. Bovendien moeten ondernemers die van het betalingsuitstel gebruik hebben gemaakt vanaf 1 oktober 2022 hun coronabelastingsschuld in termijnen aflossen. Vrijwel alle TVL-subsidies zijn vastgesteld en inmiddels zijn ook de vaststellingsloketten van de NOW gesloten. De te veel ontvangen TVL of NOW-subsidies moeten worden terugbetaald.

Uit de Integrale voortgangsrapportage coronasteunpakket van de betrokken Ministeries van 6 juli 2023⁶ blijkt dat er vele miljarden aan uitgestelde belastingschulden en (achteraf gezien ten onrechte) verleende TVL en NOW-subsidies moeten worden terugbetaald. Er zijn momenteel meer dan tweehonderdduizend ondernemers met coronaschulden aan de Belastingdienst, UWV en RVO.

Aan 463.799 ondernemers is € 6,2 miljard euro aan TVL-steun toegekend. Het meeste ging naar de horeca, groot-/detailhandel en landbouw. RVO heeft thans nog iets van € 510 miljoen uitstaan wegens teruggevorderde TVL-subsidies. Een deel van hen heeft een betalingsregeling, maar er worden inmiddels ook vorderingen uit handen gegeven aan het CJIB. Naar schatting betreft dat iets van 10.000 ondernemers.

De totale omvang van de vordering van UWV staat nog niet exact vast, omdat het eindresultaat van de vaststelling nog niet volledig in beeld is. Per 1 september 2023 zijn

⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven-regering/detail?id=2023Z08790&did=2023D21110>

⁵ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83149NED/line?ts=1692616379347>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven-regering/detail?id=2023Z13197&did=2023D31344>

ruim 90% van de alle NOW-aanvragen door werkgevers gedaan. Dit heeft geleid tot zowel nabetaling als terugvorderingen voor werkgevers. In totaal 241.014 vorderingen met een totaalbedrag van 6.3 miljard euro. Hiervan is 71% (4,5 miljard euro) reeds volledig terugbetaald. 62.185 vorderingen t.w.v. 1,4 miljard euro worden in deelbetalingen door werkgevers afbetaald. 10.634 vorderingen (0,18 miljard euro) zijn nog niet betaald en hierbij is ook nog geen contact met de werkgever geweest. Deze groep valt uiteen in 2 delen:

- Nog geen contact geweest en nog binnen alle betaaltermijnen: 4.000 vorderingen
- Nog geen contact geweest met de werkgever en in de fase vooraankondiging deurwaarder. De laatste stap (telefonisch contact en brief) voor het aanbieden aan onze deurwaarder: 6.000 vorderingen

Daarnaast is het UWV coulant met terugvorderen: indien nodig kan er een betalingsregeling of uitstel van betaling worden afgesproken. UWV levert maatwerk bij het afspreken van een betalingsregeling. De maximale termijn van een betalingsregeling is 5 jaar (60 maanden). Binnen die 5 jaar kan de werkgever een betaalpauze inpassen van maximaal één jaar indien dit uiteindelijk helpt bij het voldoen van de openstaande vordering. De betalingsregelingen lijken tot nu toe haalbaar voor het gros van de werkgevers. Hoewel UWV constateert dat het grootste deel van de werkgevers direct terugbetaalt, constateert ze ook dat er werkgevers zijn die moeite hebben met het terugbetalen van hun NOW-vordering.

Ruim 10.000 ondernemers hebben betalingsachterstanden richting UWV. De dwanginvordering wordt gefaseerd overgedragen aan een deurwaarder. De ruime meerderheid (65%) van de ondernemers die gebruik gemaakt hebben van de NOW zijn werkgevers met een bedrijfsomvang van 1-10 werknemers. Hieruit kan de (voorzichtige) conclusie getrokken worden dat de meerderheid van de ondernemers met betalingsachterstanden kleine ondernemers zijn.

Bij de Belastingdienst zijn de aantallen nog groter. De staatssecretaris van Financiën heeft over deze problematiek meerdere Kamerbrieven gestuurd, waarvan de meest recente dateert van 31 augustus 2023⁷. Ongeveer 400.000 ondernemers hebben sinds het begin van de coronacrisis in maart 2020 gebruik corona belastinguitstel gekregen voor een bedrag van ongeveer € 47 miljard. Op 1 oktober 2022 zijn 266.000 ondernemers opgenomen in de betalingsregeling van 60 maanden voor hun coronabelastingsschulden. Op 14 augustus 2023 hadden nog ongeveer 226.000 ondernemers een betalingsregeling voor een openstaande coronaschuld. Bij hen staat er nog €14,8 miljard aan uitgestelde coronabelastingen open. Sinds de start van de betalingsregeling (1 oktober 2022) zijn inmiddels tien maandelijks aflossingstermijnen verstreken. Ongeveer 91.000 ondernemers heeft een betalingsachterstand van één of meer termijnen. Daartussen zitten ook ondernemers met pre-coronaschulden of andere (nieuw opgekomen) belastingschulden. Ongeveer 43.000 ondernemers hadden deze zomer nog geen enkele termijn betaald. Ook bij de Belastingdienst gaat het voornamelijk om kleine mkb ondernemers (minder dan 10 werknemers), waaronder veel zzp'ers. De meeste van hen zijn persoonlijk aansprakelijk voor hun zakelijke schulden. Als zij die schulden niet kunnen betalen, komen deze ondernemers dus ook privé in de problemen.

Vanaf begin juli 2023 is de Belastingdienst gestart met het intrekken van coronabetalingsregelingen. Ondernemers met structurele betalingsachterstanden die niet in actie zijn gekomen, ontvangen een beschikking per brief waarmee de betalingsregeling

⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

wordt ingetrokken. Het gaat dan om ondernemers met een betalingsachterstand van meer dan één termijn in de coronabetalingsregeling en/of een structurele achterstand op de lopende verplichtingen (van meerdere tijdvakken en/of meerdere belastingen) na 1 oktober 2022. Als ondernemers niet betalen of geen hulp zoeken, wordt de dwanginvordering opgestart. Dat gebeurt vanaf september 2023 gefaseerd, te beginnen met ondernemers met een pre-coronaschuld en een hoge belastingschuld.

RVO, UWV en de Belastingdienst hanteren ieder een verschillend invorderingsbeleid. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat dit beleid coulant is en dat ondernemers een ruime periode wordt geboden om hun schulden af te betalen. Dat betekent echter niet dat alle ondernemers in staat zijn om hun schulden af te lossen.

Zowel RVO, UWV als Belastingdienst hebben te maken met aanzienlijke aantallen ondernemers die hun verplichtingen niet (stipt) nakomen. Uit de Integrale voortgangsrapportage⁸ uit juli 2023 kan werd vermeld dat het bij de TVL ging om 10.000 ondernemers, bij de NOW om 20.000 en dat 91.000 ondernemers betalingsachterstand hadden met de coronabelastingschuld. Inmiddels zijn die aantallen wel weer wat gedaald

Per augustus 2023 waren er 43.000 ondernemers die niets betaald hebben aan de Belastingdienst, 10.000 UWV en 10.000 TVL. Daarnaast is er nog een fors aantal ondernemers dat niet volledig bij is met de betalingsregeling. Het is voor mij niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre er sprake is van een overlap tussen de ondernemers met achterstanden bij RVO, UWV en de Belastingdienst. Als ik uitgaande van deze aantallen een grove schatting maak, lijkt bij momenteel 55.000 ondernemers sprake te zijn van zodanig problematische coronaschulden, dat deze ondernemers niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

Het voortbestaan van hun bedrijf is dan afhankelijk van de vraag of zij met hun schuldeisers overeenstemming kunnen bereiken over een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Als zij daar niet in slagen, dreigt een faillissement of Wsnp.

Ik heb ten aanzien van deze groep geen exacte gegevens weten te achterhalen omtrent de branches, regio's, bedrijfsvorm en bedrijfsomvang. Het ligt voor de hand dat horeca en detailhandel in belangrijke mate vertegenwoordigd zullen zijn, want deze zijn het meest getroffen door de lockdowns en andere contactbeperkende maatregelen. Het betreft voornamelijk kleine ondernemers en zzp'ers. Dit blijkt o.a. uit informatie die ik van UWV en de Belastingdienst heb ontvangen. Uiteraard geldt voor de NOW dat deze uitsluitend aan werkgevers (dus niet aan zzp'ers) is verstrekt, maar ook het leeuwendeel (65%) van de ondernemers die een aanvraag voor NOW heeft ingediend, betreft een kleine mkb-ondernemer (1-10 werknemers). Dit is ook de verdeling die je statistisch gezien kun verwachten. Nederland kent ruim 2,2 miljoen ondernemers. 69% daarvan (ruim 1,5 miljoen) zijn eenmanszaken en persoonlijk aansprakelijk voor de zakelijke schulden. Die groep kan worden onderverdeeld in 1,2 miljoen zzp'ers en circa 350.000 (kleine) werkgevers.⁹ Daarnaast zijn er nog ruim 160.000 vennootschappen onder firma (vof). Een deel daarvan heeft natuurlijke personen als vennoten, die hoofdelijk verbonden zijn voor de schulden van de vof. Ervan uitgaande dat de ondernemers met problematische schulden een afspiegeling zijn van de gehele ondernemerspopulatie,

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z13197&did=2023D31344

⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie/ondernemers#A-U>

schat ik dat 80% van de 55.000 ondernemers die naar mijn inschatting met problematische coronaschulden kampen, persoonlijk aansprakelijk voor die schulden zijn. Ik vermoed dat dit percentage nog aan de lage kant is, want ook mkb ondernemers die met een rechtspersoon ondernemen, staan niet zelden persoonlijk borg voor de bedrijfsfinanciering of hebben een rekening-courant schuld aan hun vennootschap. Ik houd er daarom rekening mee dat er in de groep ondernemers met problematische coronaschulden ongeveer 45.000¹⁰ natuurlijke personen zitten die persoonlijk aansprakelijk zijn voor de schulden van hun bedrijf en als gevolg van de problematische schulden hun bedrijf, inkomen en bezittingen kwijt kunnen raken. Bij deze groep ligt mijn voornaamste zorg. Een deel van hen kan onder de armoedegrens terechtkomen.

Tot nu toe ligt het zwaartepunt van hun schuldproblematiek bij de publieke schuldeisers (UWV, RVO, Belastingdienst). De diverse gesprekken die ik heb gevoerd met ondernemers, hun adviseurs, banken en andere betrokkenen hebben tot nu steeds het beeld bevestigd dat er (nog) geen sprake is van een vergelijkbare schuldproblematiek richting handelscrediteuren of banken. De conjunctuurenquête van CBS van juli 2022¹¹ lijkt dit te bevestigen. Bij die enquête gaven de meeste ondernemers uit de door de coronacrisis getroffen branches aan dat hun schuldenlast in vergelijking tot juli 2021 kleiner was geworden. Ook uit de Financieringsmonitor 2022 van CBS¹² blijkt dat er tijdens de coronacrisis een terugloop te zien was van nieuwe kredietverlening, deels vanwege de verminderde investeringsbereidheid in die periode.

Uiteraard kan dit eenzijdige schuldenbeeld de komende tijd veranderen. Door het feit dat ondernemers hun uitgestelde belastingschuld of ten onrechte ontvangen steun moeten terugbetalen, kan immers een 'waterbedeffect' optreden. Ondernemers die krap bij kas zitten zullen degene die het meest op betaling aandringt bij voorrang betalen. Ondernemers die hun betalingsregeling met de Belastingdienst of UWV niet op het spel willen zetten, zullen genoodzaakt zijn om hun bankschuld daarvoor te laten oplopen of andere betalingen uit te stellen. Daardoor zal de pluraliteit van schuldeisers gaan toenemen. Dit betekent ook dat er met meer schuldeisers een regeling getroffen zal moeten worden als er uiteindelijk te weinig geld is om iedereen te betalen.

Ook de huidige economische marktomstandigheden gaan een rol spelen. Ondernemers worden geconfronteerd met hogere kosten, met name wegens hoge energiekosten, stijgende rente en inflatiecorrecties en personeelskrapte. De personeelskosten in het mkb zijn in 2022 gemiddeld ruim 10% gestegen en in de horeca zelfs met 40%.¹³ Deze kosten worden zoveel mogelijk doorbelast aan de afnemers, wat betekent dat de prijzen stijgen. Dit leidt ertoe dat consumenten voorzichtiger worden nu ze door stevige prijsstijgingen voor boodschappen en energie beter op hun uitgaven moeten letten. Ook kan een loonprijs spiraal ontstaan. Dat alles heeft negatieve gevolgen voor het economisch klimaat, die nu reeds merkbaar zijn. De Nederlandse economie is in zowel het eerste als het tweede kwartaal van 2023 gekrompen ten opzichte van de voorgaande drie maanden. Daarmee zit ons land technisch gesproken in een recessie, omdat er sprake is van twee opeenvolgende kwartalen van krimp.¹⁴ De daling komt vooral doordat Nederland minder

¹⁰ Zoals aangegeven is dit aantal een (grove) schatting op basis van een aantal aannames en een momentopname. Het is niet mogelijk om exacte voorspellingen te doen.

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/22/klein-aantal-bedrijven-met-langdurige-problematische-schulden>

¹² <https://longreads.cbs.nl/financieringsmonitor-2022/ontwikkelingen-op-de-markt-voor-bedrijfsfinanciering/>

¹³ Zie het rapport Branches in Zicht 2023, SRA <https://www.sra.nl/biz/sectorrapport>

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/33/economie-krimpt-in-tweede-kwartaal-2023-met-0-3-procent>

spullen verkocht aan het buitenland en huishoudens minder geld uitgaven. Dat was onder andere te merken in de horeca, een van de bedrijfstakken die volgens het CBS dit jaar het meeste bijdroeg aan de economische krimp. De opleving van de horeca in 2022 lijkt daarmee achter de rug. Ook de handel, vervoer en opslag zien achteruitgang.

De kans is aanwezig dat deze omstandigheden de liquiditeitsproblemen van de ondernemers met betalingsachterstanden zullen verergeren en ook ondernemers zal raken die tot nu toe wel de betalingsregelingen met RVO, UWV of de Belastingdienst hebben kunnen nakomen.

Tot nu toe heeft groot aantal ondernemers met problematische coronaschulden nog weinig tot geen actie ondernomen om iets aan hun schuldproblematiek te doen. Voornoemde integrale voortgangsrapportage¹⁵ bevestigt dit beeld. Dat is zorgelijk, want hoe langer men wacht met een ingrijpen in een bedrijf dat te veel schulden heeft, hoe groter de problematiek wordt (ook op het psychosociale vlak¹⁶) en hoe kleiner de kans wordt dat het bedrijf van de ondergang kan worden gered.

Ondernemers met problematische schulden doen er verstandig aan om zo spoedig mogelijk in actie moeten komen en deskundig advies, begeleiding en actieve ondersteuning nodig hebben om de financiële problemen het hoofd te bieden. Toch is dat de afgelopen jaren weinig gebeurd, ondanks alle informatie die door diverse organisaties (zoals de Belastingdienst, KVK, Nederlandse Schuldhulproute en Geldfit, Nederlandse Vereniging van Banken, VNO-NCW en MKB-Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten en diverse anderen) is ontsloten voor ondernemers met schulden. Deze informatie is eenvoudig via het internet te raadplegen. Ook RVO, UWV en Belastingdienst verwijzen ondernemers door naar organisaties waar zij informatie of hulp kunnen ontvangen, zoals de KVK en Geldfit Zakelijk. Een deel van de ondernemers maakt hier gebruik van, maar er is nog steeds een groot aantal ondernemers die zijn aflossingstermijnen niet betaalt en ook verder geen actie onderneemt.

Dat sommige ondernemers deze informatie niet raadplegen of adviezen niet opvolgen, heeft verschillende oorzaken.

- Sommige ondernemers hebben opzettelijk een afwachtende houding ingenomen. Dit blijkt uit de kamerbrief van de Staatsecretaris van Financiën van 31 augustus 2023¹⁷ waarin wordt gemeld dat sommige ondernemers aan de belastingdeurwaarders hebben aangegeven dat zij hadden verwacht dat de regelingen versoepeld zouden worden en dat generieke kwijtschelding zou volgen. Ook de KVK¹⁸ maakt hier melding van.
- Andere ondernemers zagen weinig handelingsperspectief. Schuldenproblematiek veroorzaakt stress waardoor een mentale belasting ontstaat waardoor sommige ondernemers – ook al weten ze wat ze zouden moeten doen – toch niet in actie komen.¹⁹ Er spelen dus diverse niet rationele aspecten een rol zoals angst,

¹⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z13197&did=2023D31344

¹⁶ Wanneer de zorgen zich opstapelen, heeft dat soms ernstige psychische klachten tot gevolg. Zie ook: <https://www.kvk.nl/zwaar-weer/je-emoties-de-baas-bij-financiele-problemen/>

¹⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

¹⁸ <https://www.programmamenscentraal.nl/levensgebeurtenissen/documenten/-publicaties/2023/04/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden-kopie>

¹⁹ Zie het rapport 'Weten is nog geen doen' uit 2017 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

schaamte en trots. Dit heeft een verlamme werking, ook nu de druk op ondernemers toeneemt om tot betaling van hun schulden over te gaan. Aanmaningsbrieven worden ongeopend gelaten, goedbedoelde adviezen in brieven, op internet of andere media worden genegeerd.

- Ondernemers worden te weinig aangesproken op hun uitstelgedrag. Veel MKB-adviseurs en accountants zijn van nature gericht op de administratieve verwerking van de bedrijfsresultaten uit het verleden en vaak terughoudend met een slecht nieuws gesprek over de financiële toekomst van de ondernemer.
- Kleine ondernemers met schulden hebben vaak onvoldoende geld om financieel of juridisch adviseurs in te schakelen. Zij zijn aangewezen op (semi) publieke loketten, zoals het Bbz loket van hun gemeente of de schuldhulpverlening van de gemeentelijke kredietbank. De overheid wordt door zelfstandige ondernemers echter vaak niet vertrouwd of niet gezien als een natuurlijke gesprekspartner.²⁰ Ondernemers vrezen voorts dat de stap richting schuldhulpverlening ertoe zal leiden dat zij hun bedrijf moeten staken, in armoede en een bureaucratische omgeving²¹ terechtkomen.
- Ondernemers vinden het buitengewoon lastig om hun bedrijf te staken.²² Los van trots en schaamte, raakt dit hun ook direct in hun portemonnee. De geldstroom binnen hun bedrijf, waar zij voor hun levensonderhoud van afhankelijk zijn, houdt dan op. Ze vrezen dat ze daarna met een bijstandsuitkering rond moeten komen. Vooral oudere zelfstandige ondernemers zien voor zichzelf geen kansen op de arbeidsmarkt weggelegd. Het voorzetten van de bedrijfsactiviteiten (ook als dat leidt tot toename van de bedrijfsschulden) levert hen op de korte termijn meer inkomsten op. Het feit dat tegelijkertijd de schulden verder toenemen wordt op de koop toegenomen.

Het lijkt dus niet zozeer een gebrek aan informatie of kennis te zijn wat ondernemers weerhoudt om in actie te komen, maar een gebrek aan doenvermogen.²³ Dit leidt ertoe dat ondernemers met schulden soms (veel) te lang wachten met het ondernemen van actie²⁴, waardoor hun schuldproblematiek (soms onnodig) verergert. Dit is een hardnekkig gedragspatroon, dat niet eenvoudig valt te doorbreken.

Met hun uitstelgedrag heeft een deel van de ondernemers met schulden de problemen voor zich uitgeschoven. Het feit dat de Belastingdienst niet alleen betalingsuitstel verleend heeft, maar de afgelopen jaren ook de dwanginvordering op laag pitje heeft gezet, heeft dit proces versterkt. Nu de periode van steun en belastinguitstel achter ons

²⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport Zelfstandigen over de Drempel van de Nationale Ombudsman uit 2022 <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20220075%20Zelfstandigen%20over%20de%20drempel.pdf> en het Adviesrapport Verkenning Ondernemers met Schulden van de KVK uit 2023

<https://www.programmamenscentraal.nl/levensgebeurtenissen/documenten/publicaties/2023/04/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden-kopie>

²¹ Zie pagina 16 van het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiële%20zorgen.pdf)

²² Zie het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiële%20zorgen.pdf)

²³ Zie het rapport 'Weten is nog geen doen' uit 2017 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

²⁴ Zie pagina 24 van het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiële%20zorgen.pdf)

ligt pakken de donkere wolken zich echter samen. Inmiddels is de Belastingdienst – weliswaar gefaseerd – actief begonnen met dwanginvordering. Dit zal eraan bijdragen dat ondernemers informatie en hulp gaan zoeken. De eerste signalen daarvan zijn al zichtbaar. Zo is het aantal bezoekers op de zwaar weer pagina's van de website van de KVK de afgelopen maanden sterk gestegen. In de periode mei – augustus 2023 ligt het aantal 3 tot 4 maal hoger dan in de eerste vier maanden van dit jaar. Ook het aantal gesprekken dat het KVK Adviesteam voert op het thema Zwaar Weer neemt toe. Ook het aantal bezoekers van de website van Geldfit en de daaruit voortkomende adviesaanvragen in een stroomversnelling geraakt vanaf juli als gevolg van de brieven van de Belastingdienst waarmee de intrekking van de betalingsregeling is aangekondigd. Ook partijen als Zuidweg & Partners, een landelijke speler op het vlak van schuldhulpverlening voor ondernemers die met veel gemeenten samenwerkt merkt een enorme toename van het aantal dossiers dat zij in behandeling krijgt. Het heeft er dus alle schijn van dat de brieven die de Belastingdienst deze zomer heeft gestuurd als een soort startschot hebben gefungeerd voor ondernemers om hulp te vragen. Een recente publicatie van 27 augustus 2023 in het FD bevestigt deze ontwikkeling²⁵.

Het is overigens niet ondenkbaar dat deze ontwikkeling gepaard zal gaan met de roep om een generieke kwijtschelding, verlenging van aflossingstermijnen of verdergaande versoepeling van het huidige beleid. Dit soort oproepen zijn reeds te lezen op social media, zoals LinkedIn. Net zoals de staatssecretaris van Financiën,²⁶ ben ik daar geen voorstander van. Generieke kwijtschelding van (een deel van) de coronaschulden zou tot gevolg hebben dat een tamelijk willekeurige groep ondernemers die om uiteenlopende redenen schulden heeft aan de Belastingdienst, UWV en/of RVO zonder aanzien des persoons wordt gekweten van schulden, die andere (en mogelijke soortgelijke) ondernemers inmiddels wel hebben voldaan. Daarmee zou het gelijkheidsbeginsel worden geschonden. Bovendien bestaat het risico dat hierdoor nog langer ondernemers blijven voortbestaan, die economisch gezien geen bestaansrecht hebben. Dit kan een marktverstoring effect hebben. Het verder verlengen van betalingsregelingen komt neer op het langdurig continueren van financiële ondersteuning door de overheid van het bedrijfsleven. Ook deze ondersteuning staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en houdt mogelijk niet levensvatbare ondernemers aan een infuus. Een langjarige schuldpositie gaat ten koste van de financierbaarheid van een ondernemer en maakt het lastig zo niet onmogelijk investeringen te doen. Daarmee gaat vitaliteit en concurrerend vermogen verloren. Dat is naar mijn mening niet de richting waar we met de Nederlandse economie heen moeten gaan. Het huidige beleid van de Belastingdienst, UWV en RVO voorziet al in de mogelijkheid schulden binnen een lange termijn af te lossen. Dat is langer dan een gemiddelde ondernemer vooruit kan kijken en legt een zware hypotheek op diens toekomst. Als binnen een dergelijke termijn niet voldoende middelen vrijgemaakt kunnen worden om naast het betalen van de schuld ook eventueel noodzakelijke (vervangings)investeringen te doen, is nader uitstel dweilen met de kraan open. In dat geval moet de focus liggen op het zo tijdig mogelijk saneren van ondernemers die levensvatbaar zijn of beëindigen van ondernemers die dan niet zijn.

Een generaal pardon is mijns inziens niet de juiste weg. Dat betekent dat ondernemers met problematische schulden door de zure appel heen zullen moeten bijten. Dit zal ertoe leiden dat de komende jaren tienduizenden ondernemers hun schulden zullen moeten saneren, hun bedrijfsactiviteiten zullen moeten beëindigen of in een

²⁵ <https://fd.nl/bedrijfsleven/1486726/belastingenschuld-drijft-ondernemers-naar-nieuwe-faillissementswet>

²⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven-regering/detail?id=2023Z08790&did=2023D21110>

insolventieprocedure, zoals de WSNP of faillissement, zullen belanden. Het is verstandig hierop te anticiperen.

Ook kredietverzekeraar Atradius²⁷ verwacht een forse stijging van het aantal faillissementen: *In Nederland zijn de grote steunprogramma's in het tweede kwartaal van 2022 stopgezet. In combinatie met de sterk gestegen energieprijzen, de hoge rente en de economische teruggang als gevolg van de oorlog in Oekraïne levert dit voor ondernemers grote financiële uitdagingen op. Deze optelsom van factoren leidt in 2023 naar verwachting tot een forse stijging van het aantal faillissementen. Zo verwachten we dit jaar een stijging van 79 procent en staat in 2024 een toename van 21 procent in het vooruitzicht. Hoewel deze stijging aanzienlijk is, moet bedacht worden dat het aantal faillissementen van een historisch laag niveau komt. Bovendien ligt het verwachte niveau in 2023 - als de teller naar verwachting op 4.300 faillissementen zal staan - en in 2024 - met 5.300 faillissementen - veel lager dan tijdens de vorige piek in 2013, toen sprake was van 12.500 faillissementen. Dit hoge aantal kwam voort uit de recessie waarin Nederland zich toen bevond.*

Mocht dit leiden tot een toename van het insolventieprocedures met enkele duizenden of meer per jaar, dan betekent dat een forse stijging. De afgelopen jaren lag de teller van het aantal faillissementen rond de 2.000 en in de hoogtijdagen (rond de kredietcrisis) ging het om 8.000 faillissementen per jaar. Het aantal schuldsaneringen van natuurlijke personen (WSNP) dat jaarlijks wordt uitgesproken schommelt rond de 2.000. In 2012 waren er dat nog ruim 12.000. Het aantal surseances van betaling en de WHOA-procedures betreffen tot op heden enkele tientallen per jaar.

Als een kwart van de (naar schatting) 55.000 ondernemers met problematische schulden de komende drie jaar in een insolventieprocedure terecht komt, dan moeten de rechtbanken binnen korte tijd veel meer insolventieprocedures verwerken dan nu het geval is. Het is geenszins ondenkbaar dat dit kan leiden tot een forse werkbelasting van de rechtspraak. Het lijkt me verstandig om hierop te anticiperen.

Kortom, er lijkt een periode aan te komen waarin veel ondernemers financieel vast zullen lopen als gevolg van schuldproblematiek die haar oorsprong vindt in de coronacrisis. Een groot deel van deze ondernemers betreft kwetsbare zelfstandigen die niet op eigen kracht uit de problemen kunnen komen. Zij hebben iemand die hen proactief met raad en daad terzijde kan staan nodig om de juiste beslissing te nemen en de daarvoor vereiste stappen te doorlopen. Dit moet in een zo vroeg mogelijk stadium gebeuren, zodat levensvatbare ondernemingen gered kunnen worden en onnodige insolventies kunnen worden voorkomen. Hiermee is een maatschappelijk belang gemoeid en de verantwoordelijkheid om dit op effectieve wijze te organiseren ligt in het publieke domein. Voor zover dit niet voor zich spreekt, volgt dit uit de Early Warning Europe Richtlijn welke bepaalt dat lidstaten onder meer zorg moeten dragen voor:

- instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing om schuldenaren te stimuleren om snel stappen te ondernemen wanneer zij financiële moeilijkheden beginnen te ondervinden.
- een herstructureringsstelsel om ondernemers in staat te stellen hun financiële moeilijkheden in een vroeg stadium aan te pakken, wanneer het zich laat aanzien dat hun insolventie nog kan worden voorkomen en de levensvatbaarheid van het bedrijf kan worden verzekerd.

²⁷ <https://atradius.nl/pers/nederlandse-faillissementen-stijgen-met-79-in-2023.html>

Daarvoor is een ondernemersgericht en multidisciplinair vangnet nodig waarin deze ondernemers opgevangen kunnen worden en proactief geadviseerd en ondersteund kunnen worden om hun schulden te saneren en/of hun bedrijf te herstructureren. Ook vraagt het om een passend instrumentarium om ondernemers met problematische schulden een tweede kans of een zachte landing te bieden. Hoewel voornoemde richtlijn in Nederland inmiddels wettelijk is geïmplementeerd²⁸, is er mijns inziens nog het nodige werk aan de winkel. In de volgende hoofdstukken zal ik hier nader op ingaan.

²⁸ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36040_implementationwet_richtlijn

Hoofdstuk 5 Informeren, Signaleren en Activeren

Zoals hiervoor aangegeven is het een publieke taak om schuldenaren te stimuleren om snel stappen te ondernemen wanneer zij financiële moeilijkheden beginnen te ondervinden. Volgens de Early Warning Europe Richtlijn moeten duidelijke, actuele, beknopte en gebruiksvriendelijke informatie over de beschikbare preventieve herstructureringsprocedures, en één of meer instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing voorhanden zijn om schuldenaren te stimuleren om snel stappen te ondernemen wanneer zij financiële moeilijkheden beginnen te ondervinden.

Informeren

De online informatieverschaffing is in Nederland goed verzorgd. Er is de afgelopen jaren door diverse organisaties veel informatie ontsloten voor ondernemers met schulden, welke eenvoudig via het internet te raadplegen is. Ook de Belastingdienst, UWV en RVO verwijzen in hun brieven naar de KVK, Geldfit Zakelijk of de gemeentelijke schuldhulpverlening. De website van het programma Ondernemen in Zwaar Weer van de KVK²⁹ verschaft veel informatie en biedt toegang tot gratis en onafhankelijk advies. Er wordt ook doorverwezen naar verschillende instanties die laagdrempelige hulp kunnen bieden, zoals Geldfit Zakelijk, 155 Help een bedrijf, Over Rood, Qredits, OKB en de gemeenten. Ook de website Geldfit zakelijk³⁰ biedt veel informatie en toegang tot advies. Van deze mogelijkheden wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Ook veel gemeenten en de branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening NVVK³¹ bieden informatie over schuldhulpverlening voor ondernemers aan.

Vanuit de Belastingdienst, UWV en RVO wordt informatie verschaft over de mogelijkheden van aflossing of kwijtschelding van coronaschulden. Deze uitgebreide informatie is te raadplegen op de websites van de Belastingdienst³², UWV³³ en RVO³⁴.

Steeds meer organisaties wijzen hun debiteuren op de mogelijkheden om hulp te krijgen bij financiële problemen. Dit wordt o.a. bevorderd door de publiek private samenwerking van de Nederlandse Schuldhulproute (NSR). Voor ondernemers met financiële problemen, heeft NSR Geldfit Zakelijk in het leven geroepen, die ondernemers informatie en kosteloos advies geeft. Ook de Belastingdienst, UWV en RVO verwijzen ondernemers met schulden op de mogelijkheid om hulp te vragen bij Geldfit Zakelijk en andere instanties, zoals de KVK en (voor zelfstandigen) de gemeenten.

Signaleren

Gemeenten hebben vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de plicht om mensen met schulden te helpen. Sinds 1 januari 2021 is ook vroegsignalering door de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) voor gemeenten een wettelijke taak. Dit geldt voor natuurlijke personen met schulden. Krachtens de Wgs hebben vier

²⁹ Zie https://www.kvk.nl/zwaar-weer/?qclid=EAiaIQobChMI8o2E-clYqAMVC6TVCh1x5QlnEAAYASAAEgJwNPD_BwE en <https://ondernemersplein.kvk.nl/>

³⁰ <https://geldfit.nl/zakelijk/>

³¹ <https://www.nvvk.nl/ons-werkveld/schuldhulp-ondernemers>

³² <https://www.Belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/coronavirus/content/betalingsregeling-voor-opgebouwde-belastingenschuld-door-bijzonder-uitstel>

³³ <https://www.uwv.nl/werkgevers/overige-onderwerpen/nouw/terugbetalen-nouw/index.aspx>

³⁴ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/tvl/terugbetalen#betaal-via-een-per-soonlijke-regeling>

soorten schuldeisers een verplichting om de gemeente te informeren over betalingsachterstanden van hun inwoners: verhuurders van woningen (zoals woningbouwcorporaties), energieleveranciers, drinkwaterondernemers en zorgverzekeraars. De gemeente is vervolgens verplicht om aan deze inwoner een hulpaanbod te doen. Deze wettelijke regeling is echter minder goed geschikt voor het signaleren van zakelijke schuldproblematiek. Deze vroegsignalering betreft immers particuliere schulden (huur, energie, drinkwater van de woning en zorgverzekering). Weliswaar kunnen (en zullen) er ondernemers tussen de inwoners zitten, maar daarvan zullen de schuldeisers of de gemeente zich vaak niet bewust zijn. De huidige regeling van de Wgs maakt vroegsignalering van zakelijke schulden dus niet goed mogelijk.

Het lijkt me daarom nuttig om de plicht tot vroegsignalering uit te breiden naar bepaalde (specifieke) zakelijke schulden. Heel concreet denk ik hierbij aan een meldplicht krachtens de Wgs voor (structurele³⁵) betalingsachterstanden van zelfstandige ondernemers aan de Belastingdienst. Het melden hiervan aan de gemeenten kan helpen om deze ondernemers in beweging te krijgen.³⁶ Ik pleit er daarom voor om dit in de wet te regelen.

Ook zou het goed zijn als MKB-adviseurs en accountants eerder bij hun klant aan de bel zouden trekken als zij zorgen hebben over de financiële situatie van deze ondernemer. Het is verstandig om ondernemers te adviseren (regelmatig) een kasstroomprognose voor de komende 24 maanden te maken. Daarmee houdt men goed zicht op de toekomstige liquiditeitspositie en kan er indien nodig tijdig actie worden ondernomen. Voor accountants die periodiek overzichten opstellen voor hun klanten geldt dat ze voor die situatie van mogelijke discontinuïteit continue aandacht moeten vragen en hebben. Daarbij mag van de accountant verwacht worden dat deze de ondernemer (schriftelijk) wijst op de mogelijkheden van het saneren of reorganiseren van bedrijfsactiviteiten en de hulpverlening die daarvoor beschikbaar is. Het lijkt me goed dat de betrokken brancheverenigingen, zoals NBA en NOAB, onderzoeken op welke wijze hun leden gestimuleerd kunnen worden om op adequate wijze invulling aan deze 'zorgplicht' te geven.

Activeren

Aan mijn aanbeveling in mijn voorlopige bevindingen om een mediacampagne in gang te zetten om ondernemers met betalingsachterstand in hun betalingsregeling te activeren, is door de Belastingdienst gehoor gegeven³⁷. Deze socialmedia-campagne is recent nog eens herhaald in verband met de brieven van de Belastingdienst waarmee de betalingsregeling van (vooralsnog) 35.000 ondernemers wordt ingetrokken. Zoals hiervoor aangegeven lijken deze brieven, waarin o.a. wordt verwezen naar de mogelijkheid van hulp via Geldfit Zakelijk, ook tot gevolg te hebben dat ondernemers met schulden (eindelijk) in actie komen. De mailing van de Belastingdienst in juli 2023 over het intrekken van de betalingsregeling lijkt daarmee een startschot te zijn geweest voor ondernemers met schulden om in actie te komen. Tot dat moment keken veel

³⁵ Uiteraard moet niet iedere incidentele openstaande post gemeld te worden. Het lijkt me goed om een onderzoek te doen welk betaalgedrag een indicatie vormt voor een risico op het ontstaan van problematische schulden en aan de hand daarvan de meldplicht te concretiseren.

³⁶ Zie ook artikel 3 lid 2 onder c van de Early Warning Europe Richtlijn, die de mogelijkheid van vroegsignalering door de Belastingdienst (en UWV) specifiek noemt.

³⁷ Zie de Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën d.d.31 augustus 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

ondernemers de kat uit de boom. Hieruit blijkt dat de meeste ondernemers pas in actie komen als er daadwerkelijk tot dwanginvordering wordt over gegaan.

Tijdige dwanginvordering is derhalve ook een belangrijke manier om (verergering van) schuldproblematiek tegen te gaan. De dwanginvordering moet dan wel geflankeerd worden met een persoonlijke aanpak om ondernemers met schulden te bewegen hulp te vragen bij het oplossen van deze problematiek. Het sturen van brieven en aanmaningen is daarvoor niet voldoende. De ervaring leert dat mensen met schulden de enveloppen van hun schuldeisers vaak ongeopend op een stapel leggen. Dat zal met de 'blauwe envelop' niet anders zijn. Als men de brieven niet opent, zal de inhoud daarvan geen effect sorteren.

Persoonlijk contact is effectiever. Dit kan door ondernemers te bellen of te bezoeken. Zo hebben deurwaarders van de Belastingdienst in de periode april tot half juli 2023 meer dan 5.000 ondernemers bezocht en bevraagd naar de redenen van hun betalingsachterstanden.³⁸ Een kwart van de ondernemers heeft in die gesprekken aangegeven daadwerkelijk stappen te willen ondernemen. Hoewel dit een arbeidsintensief proces is, kan met dit soort persoonlijke gesprekken wel voorkomen worden dat ondernemers verder afglijden. Ik pleit er daarom voor om dit soort bezoeken te blijven uitvoeren en daar middelen voor vrij te maken.

Bij de invordering van de schulden aan RVO, UWV en Belastingdienst dient zoveel mogelijk gestreefd te worden naar een of meer persoonlijke contactmomenten met de ondernemer met schulden. Bij deze contactmomenten dient aan de ondernemer toestemming gevraagd worden voor het delen van diens contactgegevens met organisaties die de ondernemer warm kunnen doorverwijzen.

Essentieel onderdeel hierbij is de wijze van communiceren. Dat steekt nauw, juist voor deze kwetsbare en geëmotioneerde doelgroep is het noodzakelijk om in te spelen op hun beleving. Een weldoordachte manier van communiceren is dus van groot belang.³⁹

³⁸ Zie de Kamerbrief van de staatsecretaris van Financiën d.d.31 augustus 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

³⁹ Hieraan wordt momenteel gewerkt binnen de zogenaamde levensgebeurtenis-aanpak van de KVK.

Hoofdstuk 6 Adviseren, Begeleiden en Faciliteren

Het activeren van ondernemers is niet voldoende, zij hebben ook advies en begeleiding nodig om snel en effectief de schuldproblematiek te lijf te gaan.

Het saneren van schulden is voor de meeste ondernemers geen gesneden koek. Daarvoor is professionele ondersteuning nodig. Het saneren van schulden vraagt om kennis van financiële, fiscale en juridische aspecten. Ook is kennis van het kwijtscheldingsbeleid van de Belastingdienst, UWV en RVO noodzakelijk. Er moet de nodige informatie verzameld worden en de onderhandelingen met schuldeisers is vaak weerbarstig. Als er wordt gekozen voor de route van een WHOA-traject of de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp) is de inschakeling van een advocaat respectievelijk een onafhankelijke en deskundige partij zelfs vereist.

Bij ondernemers met financiële problemen spelen er bovendien vaak meer kwesties, dan alleen schulden. Ik noem de volgende:

- Het meest gesignaleerde probleem is dat ondernemers met schulden geen inzicht hebben in hun financiële situatie en hun boekhouding niet op orde hebben;⁴⁰
- De krappe arbeidsmarkt, waardoor het lastig is om personeel te vinden en de personeelskosten toenemen;
- Een onrendabel of verouderd bedrijfsmodel;
- Juridische problemen, zoals bijvoorbeeld problemen met horecavergunningen of arbeidsconflicten;
- Psychosociale problemen die door de schuldenstress worden veroorzaakt of andersom. Bijvoorbeeld als een echtsscheiding één van de oorzaken van de financiële problemen is.

Kortom, de schulden zijn vaak niet het enige waar een ondernemer hulp bij nodig heeft. Er speelt vaak multi-problematiek. De behoefte van een ondernemer met schulden gaat dan verder dan het verkrijgen van betalingsuitstel, financiering of schuldhulpverlening. De ondernemer zit met financiële, zakelijke en persoonlijke problemen en existentiële vragen. Deze problematiek dient eerst geanalyseerd te worden, voordat een schuldenaanpak mogelijk is.

Zoals hiervoor aangegeven, ben ik van mening dat het – mede gezien de Early Warning Europe Richtlijn - een publieke taak om zorg te dragen voor een effectief herstructureringsstelsel om ondernemers in staat te stellen hun financiële moeilijkheden in een vroeg stadium aan te pakken. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt mijns inziens primair bij het Rijk als normadressaat van de richtlijn. Maar uiteindelijk ligt hier een publiek-private opgave. Omdat de financiële problemen vaak onderdeel uitmaken van een bredere problematiek moet het stelsel ingebed worden in de (semi)publieke dienstverlening aan het (brede) mkb.⁴¹

⁴⁰ Dat ondernemers hun administratie niet op orde hebben heeft verschillende oorzaken. Het kan komen door het verlamme effect van de eerdergenoemde schuldenstress. Vaak komt het echter door het feit dat men onvoldoende kennis van of affiniteit met het administratieve proces heeft. Ook komt voor dat er een betalingsachterstand is ontstaan bij de MKB-accountant of MKB-adviseur waardoor deze de boekhouding niet langer bijhoudt of zelfs niet wil afgeven.

⁴¹ Zie ook het advies Dienstbare Dienstverlening van Nederlands Comité voor Ondernemerschap uit 2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/22215116-bijlage-1-ncvo-dienstbare-dienstverlening>

Dat wil niet zeggen dat er ingrijpende wijzigingen of aanvullingen nodig zijn, want vrijwel alle dienstverlening die ondernemers met schulden nodig hebben, is beschikbaar. Diverse instanties, zoals de KVK⁴², Geldfit Zakelijk, 155 Help een bedrijf, OKB, IMK, Over Rood, de Nederlandse Zaak bieden informatie, advies of ondersteuning aan ondernemers. Zij kunnen ook aankloppen bij commerciële adviseurs zoals advocaten, MKB-adviseurs/accountants⁴³ en herstructureringscoaches. Er zijn mogelijkheden om herstructureringskrediet (TOA) aan te vragen bij Qredits. Zelfstandige ondernemers kunnen bij de gemeenten aankloppen voor het verkrijgen van financiële hulp, zoals bijvoorbeeld via het Bbz (Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004) of de IOAZ. Gemeenten hebben bovendien een regierol bij de ondersteuning aan inwoners met schulden. Sinds 2012 zijn de gemeenten volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor schuldhulpverlening aan hun inwoners. Op 1 januari 2021 trad de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking. Deze wet verduidelijkt dat alle natuurlijke personen, waaronder zelfstandig ondernemers, recht hebben op schuldhulpverlening van de gemeente.

Er is daarmee reeds sprake van een wettelijke taak bij de gemeente en een breed en divers aanbod van private en (semi)publieke partijen op landelijk en regionaal niveau waar ondernemers informatie, advies, begeleiding en toegang tot financiering kunnen krijgen. Dat is positief, maar het aanbod is wel versnipperd, waardoor het voor ondernemers lastig is om de juiste weg te vinden. Er wordt door de hiervoor genoemde organisaties ook nog te weinig samengewerkt, hetgeen tot gevolg kan hebben dat een ondernemer tussen de wal en het schip terecht komt. Ook is het aanbod niet door het hele land op dezelfde wijze geborgd, hetgeen betekent dat ondernemers in de ene regio meer mogelijkheden hebben dan elders. Belangrijker nog is dat de ondernemer door de bomen het bos niet ziet en geen laagdrempelig aanspreekpunt heeft waar hij zijn hart kan luchten.

Het gaat dus niet om een nieuw herstructureringsstelsel, maar om de verbetering daarvan. Dat vraagt om landelijke coördinatie en regie. Als we een landelijk dekkend vangnet willen borgen is gecoördineerde samenwerking nodig. Voor alle betrokkenen bij dienstverlening, ondanks hun positieve grondhouding, is het niet eenvoudig om over hun eigen schaduw heen te springen; veranderingen in dienstverlening raken meteen de eigen organisatie. Des te meer reden om het stelsel kritisch tegen het licht te houden en alle betrokken partijen te helpen om stappen te zetten en op systeemniveau te werken aan verbetering van de dienstverlening.

Wat aanbod is er nodig? Zonder een sluitende blauwdruk te willen ontwerpen, acht ik een stelsel met in elk geval de volgende onderdelen van belang: Ondernemersgericht toegangspunt, kosteloos onafhankelijk advies, warme doorverwijzing, adviesnetwerken, eerste hulp bij boekhouding, levensvatbaarheidstoets, schuldhulpverlening, financieringsinstrumenten, efficiënte (juridische) procedures en het kwijtscheldingsbeleid. Ik zal deze onderdelen hierna bespreken.

Ondernemersgericht toegangspunt

Hiervoor signaleerde ik reeds dat ondernemers met schulden er veel moeite mee hebben om in actie te komen en advies te vragen. Dat laatste ligt niet aan het feit dat er geen informatie of advies beschikbaar is. Integendeel. Er zijn diverse mogelijkheden om advies

⁴² Zie https://www.kvk.nl/zwaar-weer/?qclid=EAIaIQobChMI8o2E-cLygAMVC6TVCh1x5QlnEAAYASAAEqJwNPD_BwE en <https://ondernemersplein.kvk.nl/>

⁴³ Zoals hiervoor al aangeven zijn MKB-adviseurs en accountants zijn uit hun aard vaak gericht op de administratieve verwerking van het verleden en vaak terughoudend meteen slecht nieuws gesprek. Het zou goed zijn als hier meer nadruk op zou komen te liggen.

in te winnen, zoals bij de KVK⁴⁴, Geldfit Zakelijk en diverse andere private en (semi)publieke organisaties, zoals de gemeente. Er zijn zelfs zoveel mogelijkheden, dat het voor ondernemers lastig is om door de bomen het bos te zien. Vanuit het perspectief van de (zelfstandige) ondernemer leiden al die verschillende ingangen echter tot onduidelijkheid en verwarring. Zelfstandigen weten vaak niet de weg in overheidsland. Zij zijn ook vaak niet bekend met het schuldhulpaanbod van gemeenten. Hun financiële problemen en de stress die daarbij komt kijken, maken het nog moeilijker om de weg naar de juiste hulp te vinden.⁴⁵

Om die reden adviseerde de Nationale Ombudsman in zijn rapport Zelfstandigen over de Drempel⁴⁶ om te zorgen voor één goed vindbaar loket bij alle gemeenten waar elke inwoner meteen een inhoudelijk antwoord krijgt op zijn vraag. Zo'n loket per gemeente vind ik ook nuttig voor ondernemers, maar het is niet voldoende. Hiervoor kwam reeds aan de orde dat een 'gemeentelijke loket' niet de plek is waar ondernemers zich thuis voelen. Het adviesrapport van de KVK uit april 2023 genaamd Levensgebeurtenis Ondernemer met problematische schulden⁴⁷ bevestigt dat veel ondernemers geen idee te hebben van de hulp die voor hen beschikbaar is. Ze gaan hier ook niet naar op zoek. Wat ook opviel is dat er relatief weinig ondernemers bij de gemeente terecht zijn gekomen. De overheid wordt niet gezien als bondgenoot en er bestaat dus behoefte aan een ander toegangspunt waar ondernemers met (financiële) problemen terecht kunnen.

Ondernemers worstelen met verschillende problemen, weten niet goed wat ze daaraan moeten doen, bij wie ze het beste kunnen aankloppen en overzien de gevolgen niet van de stappen die ze kunnen ondernemen.

En als ze na lang wikken en wegen besluiten om hulp te vragen, is dat een kwetsbaar traject. De ervaring leert dat zelfstandige ondernemers met schulden vaak snel weer afhaken nadat ze zich gemeld hebben bij hun gemeente.⁴⁸ Dit gebeurt bijvoorbeeld nadat ze gevraagd worden om diverse formulieren in te vullen of informatie over hun schulden en onderneming aan te leveren. Ook verdwijnen ondernemers uit beeld als hen wordt meegedeeld dat hun onderneming niet levensvatbaar is en zij moeten stoppen om in aanmerking te komen voor hulp.⁴⁹ Dat is kennelijk het laatste wat ze willen horen. Nadat zo'n ondernemer afgehaakt is, is het zeer lastig om het contact weer te herstellen.

Ik signaleer op dit vlak de volgende knelpunten:

Veel ondernemers met schulden:

- zijn passief en niet zelfredzaam;
- handelen vaak niet rationeel;
- hebben een 'brede' problematiek;
- weten niet waar ze (het beste) geholpen kunnen worden;
- hebben geen geld voor professionele adviseurs;

⁴⁴ Zie https://www.kvk.nl/zwaar-weer/?qclid=EAiaIQobChMI8o2E-cLyqAMVC6TVCh1x5QlnEAAYASAAEqJwNPD_BwE en <https://ondernemersplein.kvk.nl/>

⁴⁵ Zie p. 21 van het rapport Zelfstandigen over de Drempel van de Nationale Ombudsman <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2022075>

⁴⁶ <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2022075>

⁴⁷ <https://www.programmamenscentraal.nl/levensgebeurtenissen/documenten/-publicaties/2023/04/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden/adviesrapport-verkenning-ondernemer-met-problematische-schulden-kopie>

⁴⁸ Dit probleem wordt ook gesignaleerd in voornoemd rapport van de Nationale Ombudsman en het VNG rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' en is mij ook van de zijde van diverse gemeenten en ander betrokkenen bevestigd.

⁴⁹ Zie het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financi%C3%A9le%20zorgen.pdf)

- beschouwen de overheid/gemeenten niet als hun natuurlijke gesprekspartner;
- haken snel weer af als ze drempels ervaren.

Een ondernemer met schulden weet zich daarom vaak geen raad. Hij heeft primair behoefte aan een luisterend oor en een inventarisatie van de kwesties waarbij hij hulp nodig heeft. Een tussenschakel tussen de ondernemer en de (schuld)hulpverlener in de vorm van een persoon die de taal van de ondernemer spreekt. De ondernemer moet zich eerst veilig voelen en zijn hart kunnen luchten. Pas daarna kan er doorgevraagd worden om een concreet beeld te krijgen van de problemen waar de ondernemer tegenaan loopt, welke mogelijkheden er bestaan om daar een oplossing voor te vinden en wie de juiste persoon of organisatie is om daarvoor in te schakelen. Ook is het nodig om de ondernemer motiveren om in actie te komen. Het is dus gewenst dat er tijdens dit gesprek een vertrouwensrelatie de ondernemer en zijn gesprekspartner ontstaat, zodat hij een aanspreekpunt heeft die hij vertrouwt en op wie hij terug kan vallen.

Kortom, er bestaat behoefte aan een laagdrempelig toegangspunt waar de ondernemer terecht kan voor een kosteloos gesprek over zijn toekomst en waar een onafhankelijke analyse gemaakt wordt van diens problematiek. Het ligt voor de hand om te denken aan OKB⁵⁰ om te voorzien in (een deel van) de 'gesprekspartners' van dit toegangspunt.

Ondernemers moeten zich eenvoudig online kunnen aanmelden voor een gesprek bij het toegangspunt. De aanmeldmogelijkheid dient geboden te worden vanuit zoveel mogelijk websites waar een ondernemer informatie kan krijgen⁵¹.

Een kosteloos gesprek via het toegangspunt moet mijns inziens in het hele land op soortgelijke wijze beschikbaar zijn voor alle ondernemers met (financiële) problemen. Dat betekent niet dat er (overal) een fysiek loket moet zijn, het gaat om de beschikbaarheid van adviseurs in de regio waar de ondernemer is gevestigd. Doel is dat de ondernemer een persoonlijk gesprek kan voeren, bijvoorbeeld aan zijn eigen 'keukentafel', zodat er ook oog is voor de privé situatie van de ondernemer.

Dit toegangspunt moet niet de uitstraling hebben van een ambtelijk loket. Het is belangrijk dat de ondernemer het gevoel heeft dat hij een thuiswedstrijd speelt en advies krijgt dat beantwoordt aan zijn behoeften. Ik verwijs in dit verband naar het advies Dienstbare Dienstverlening van Nederlands Comité voor Ondernemerschap uit 2022⁵². Ook daarin wordt geadviseerd om het aanbod van de beschikbare dienstverlening zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte. Daarnaast moet het aanbod ook op een zodanige manier worden aangeboden, dat de ondernemer geneigd zal zijn van dat aanbod gebruik te maken. Het gaat dus niet alleen om de inhoud van het aanbod maar ook om de vorm. De behoefte van ondernemers moet centraal moeten staan en hun perspectief moet leidend zijn.

Vanuit het toegangspunt krijgt de ondernemer kosteloos een eerste advies en wordt hij 'warm' doorverwezen naar de juiste adviseur of instantie die hem kan helpen. Het advies en de doorverwijzing moet onafhankelijk zijn en gericht zijn op de hulp die het beste past bij de problematiek en persoon van de betreffende ondernemer. Het 'no wrong door' motto moet daarbij leidend zijn, zodat na een onverhoopte ineffectieve doorverwijzing de ondernemer via zijn accountmanager van het toegangspunt weer kan worden doorgeleid naar de juiste instantie of persoon.

⁵⁰ OKB heeft van het ministerie van EZK in verband met de Early Warning Europe richtlijn subsidie gekregen voor specifieke activiteiten gericht op vroegsignalering en faillissementspreventie.

⁵¹ O.a. https://www.kvk.nl/zwaar-weer/?gclid=EAIaIQobChMI8o2E-cLygAMVC6TVCh1x5QInEAAYASAAEgJwNPD_BwE en <https://ondernemersplein.kvk.nl/>

⁵² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/22215116-bijlage-1-ncvo-dienstbare-dienstverlening>

Ecosysteem

Om de effectiviteit van deze doorverwijzing te vergroten dient het toegangspunt als spil te fungeren van een netwerk ('ecosysteem') van de belangrijkste private en (semi)publieke organisaties die een rol spelen bij de voorlichting, advisering en schuldhulpverlening aan ondernemers, zoals de KVK, OKB, Geldfit Zakelijk, de gemeenten, Over Rood, De Nederlandse zaak, 155 Help een bedrijf. Dit ecosysteem moet als een vangnet fungeren voor ondernemers met (financiële) problemen. De betrokken organisaties moeten elkaar versterken en niet tegenwerken. Een zo groot mogelijk draagvlak is voorts gewenst om zoveel mogelijk ondernemers te kunnen bereiken en ondersteunen. Sturing⁵³, regie en ondersteuning van de overheid op dit vlak is wenselijk. Het ligt mijns inziens voor de hand dat het rijk en de gemeenten dit toegangspunt en het ecosysteem met vereende krachten vormgeven. De effectiviteit van de adviesfunctie valt of staat met het aanbod van de beschikbare hulp en ondersteuning, bij voorkeur in de nabijheid van de vestigingsplaats van de ondernemer. Het ecosysteem moet erin voorzien dat ondernemers dichtbij huis geholpen kunnen worden. Dat vraagt dus om regionale (sub)netwerken waarin ook lokale adviseurs betrokken worden. Dat vereist nauwe samenwerking met de gemeenten en regionale netwerken van adviseurs met specifieke kennis waar ondernemers behoefte aan hebben (bedrijfsadviseurs, accountants, advocaten en wat dies meer zij). Een goed voorbeeld hiervan is Ondernemer Centraal in Utrecht.⁵⁴ Een dergelijke aanpak verdient wat mij betreft navolging.

Voor zelfstandige ondernemers met problematische schulden zal het toegangspunt functioneren als een voorportaal van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op die manier kunnen vraag en aanbod bij elkaar gebracht worden en kunnen ondernemers worden beter worden voorbereid op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit moet leiden tot meer doorstroming en een betere kans van slagen. De gemeenten worden deels ontlast door het toegangspunt en hebben hier dus ook baat bij.

Het bemannen van het toegangspunt en het organiseren van het ecosysteem zal mogelijk om een bepaalde financiering vragen. Maar ik denk dat dit een goede investering zal blijken, zowel in het economische en sociale domein. Hiermee kunnen we meer ondernemers bereiken en hen eerder en sneller helpen om problemen aan te pakken, hun bedrijf te redden of verdere schade en privéproblemen te beperken. Daarnaast wordt het gemeentelijke apparaat minder belast omdat het toegangspunt voor de toeleiding zorgt en er in het ecosysteem al bepaalde problemen kunnen worden opgelost, zoals de achterstallige boekhouding of een levensvatbaarheidstoets.

Eerste hulp bij boekhouding

Hiervoor kwam aan de orde dat het meest gesignaleerde probleem is dat ondernemers met schulden geen inzicht hebben in hun financiële situatie en hun boekhouding niet op orde hebben. Het ontbreken van een bijgewerkte administratie vormt een ernstige belemmering voor de schuldenaanpak.⁵⁵ Zo kan men niet verifiëren wat de bezittingen en/of de (latente) schulden zijn. Ook kan de levensvatbaarheid niet worden bepaald. Hierdoor kan niet worden beoordeeld of een ondernemer in aanmerking komt voor financieringsinstrumenten. Ook richting schuldeisers, zoals de Belastingdienst, levert dit

⁵³ Bijvoorbeeld door dit als voorwaarde aan subsidies te verbinden

⁵⁴ <https://www.utrecht.nl/ondernemen/geldzaken/ondernemen-en-geldzorgen/>

⁵⁵ Zie het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiële%20zorgen.pdf)

een belemmering op. Ook schuldeisers willen inzicht in de cijfers voordat ze een verzoek om (gedeeltelijke) kwijtschelding overwegen.

In diverse gemeenten zijn er mogelijkheden om financiële steun te krijgen om de boekhouding bij te werken en er zijn ook private initiatieven zoals Over Rood en de stichting De Nederlandse Zaak voor Ondernemers (DNZO voortgekomen uit de Rotterdamse Zaak) die hierbij uitkomst kunnen bieden. Zowel DNZO als Over Rood werken samen met OKB en kunnen kleine ondernemers helpen om hun financiële situatie inzichtelijk te maken. Deze dienstverlening is echter niet landelijk geborgd.

Het verdient aanbeveling om ervoor te zorgen dat zelfstandige ondernemers in een zo vroeg mogelijk stadium ondersteuning kunnen krijgen bij het bijwerken of reconstrueren van hun boekhouding, zodat zij een schuldhulpverleningstraject kunnen doorlopen. Als organisaties zoals Over Rood en DNZO hiervoor extra financiële steun/subsidie nodig hebben, is dat maatschappelijk gezien een nuttige investering, het verkleint immers het aantal ondernemers dat tussen wal en het schip geraakt. Ook zou gedacht kunnen worden aan een voucherregeling om administratiekantoren, wiens rekeningen door de ondernemer niet zijn betaald, in staat te stellen de boekhouding alsnog bij te werken. Het lijkt me goed dat Rijk en gemeenten de handen in een slaan om dit door het hele land mogelijk te maken. Uiteraard hoeft die ondersteuning niet vrijblijvend te zijn voor ondernemers. Zo zou als voorwaarde kunnen worden gesteld dat zij die steun alleen krijgen als zij zich daadwerkelijk committeren aan een hulpverleningstraject.

Financiële prognose en levensvatbaarheid

Zoals hiervoor reeds aangegeven is het bijwerken van de boekhouding onder meer van belang voor het kunnen maken van een financiële prognose. Deze financiële prognose is op zijn beurt nodig om te bepalen of de onderneming levensvatbaar is en zo ja, de mogelijkheden voor het kunnen verkrijgen van financiering (financierbaarheid) te bepalen. Die zogenaamde levensvatbaarheidstoets speelt een belangrijke rol bij het oplossen van financiële problemen. Als een bedrijf niet levensvatbaar is, betekent dat immers dat de onderneming de ondernemer onvoldoende oplevert om daarmee zijn ondernemersinkomen te voldoen en mogelijk zelfs ook niet de overige kosten. In dat geval is de onderneming ook niet financierbaar en is kans groot dat de schulden bij voortzetting van de onderneming alleen maar zullen toenemen.

Om deze reden wordt bij het verstrekken van financiering kwijtschelding aan ondernemers met schulden, een levensvatbaarheidstoets gedaan. Dat geldt ook bij aanvragen voor een Bbz krediet of inkomensondersteuning bij de gemeente. Ook in het kader van de aanmelding van de gemeentelijke schuldhulpverlening op grond van de Wgs speelt levensvatbaarheid van de onderneming een rol.

Als knelpunt signaleer ik dat ondernemers met schulden op diverse momenten en bij verschillende instanties (financiers (zoals Qredits), Belastingdienst, Bbz loket, schuldhulp) worden geconfronteerd met een levensvatbaarheidstoets. De wijze waarop die toets plaatsvindt is niet eenduidig, wat niet alleen onzekerheid maar ook extra tijd en kosten met zich brengt.

Om die reden pleit ik ervoor om in een zo vroeg mogelijk stadium een financiële prognose op te laten stellen om de levensvatbaarheid en/of financierbaarheid van de onderneming te beoordelen. Dit moet gebeuren volgens een eenduidige methodiek, die

voor financiers, schuldeisers en hulpverlening voldoende informatie oplevert om die beoordeling niet nogmaals te hoeven uitvoeren.⁵⁶

Dat bevordert de rechtszekerheid en scheelt ook de gemeenten (die het Bbz en de schuldhulpverlening uitvoeren) een hoop tijd en kosten.⁵⁷

Ook voor het opstellen van deze financiële prognose adviseer ik een voucher-regeling in het leven te roepen, zodat ondernemers daarvoor een beroep kunnen doen op een deskundige accountant/administratieconsulent.

Knelpunten Bbz

Er is nog een ander knelpunt bij de schuldhulpverlening aan ondernemers: geld. Om je schulden te kunnen betalen of een akkoord aan te bieden aan de schuldeisers heb je geld nodig. Dat is waar ondernemers met schulden vaak als eerste naar op zoek zijn. Het vinden van geldschieters om schulden af te lossen is erg lastig. Financiers verstrekken doorgaans geen verliesfinanciering en voor kleine ondernemers staan de banken ook niet in de rij. De risico's en de kosten van deze kredieten staan niet in verhouding tot de baten ervan.

Dit geldt zelfs voor een financier zonder winst oogmerk⁵⁸, want ook deze financiers hikken aan tegen de risico's van het verstrekken van kredieten aan ondernemers met financiële problemen. Daarom zijn deze ondernemers vaak aangewezen op financiële steun van hun gemeente. Deze financiële steun is echter niet voor alle zelfstandige ondernemers beschikbaar. Uit mijn gesprekken met diverse gemeenten heb ik begrepen dat in de praktijk maar een klein deel van de aanvragen van ondernemers voor financiële steun door de gemeente wordt gehonoreerd. Dat is een knelpunt.

Zelfstandige ondernemers kunnen bij de gemeenten aankloppen voor het verkrijgen van financiële hulp, zoals bijvoorbeeld via het Bbz.

Het Bbz is afhankelijk van allerlei regels en voorwaarden en sluit bepaalde mensen uit van die steun. Niet iedereen komt in aanmerking omdat het Bbz uiteindelijk een bijstandsregeling is voor doorwerkende zelfstandigen wat vrij uniek is in de EU. Het is daarmee een ingewikkelde regeling, die in de praktijk tot gevolg heeft dat veel ondernemers er geen gebruik van (kunnen) maken. Zo komen veel ondernemers niet in aanmerking voor het Bbz omdat hun partner een bepaald inkomen heeft op of boven bijstandsniveau. Het noodzakelijk vermogen wat nodig is voor het bedrijf wordt tot € 238.737 (normbedrag in 2023) vrijgelaten, maar anders dan in de Participatiewet wordt bescheiden vermogen op een bankrekening niet vrijgelaten. Dit betekent dus dat ze pas bij de gemeente kunnen aankloppen als ze geen andere middelen hebben om van te bestaan. Beroep op bijstand is eerst mogelijk nadat beschikbare eigen middelen zijn ingezet⁵⁹. Het terugbetalingsrisico van een Bbz krediet ligt voor 75% bij de gemeente en

⁵⁶ Het lijkt me goed dat gemeenten, belastingdienst en Qredits met elkaar in overleg treden om een programma van eisen te bepalen waaraan deze prognose moet voldoen.

⁵⁷ Levensvatbaarheidsonderzoeken verricht door derden, zijn voor gemeenten sinds 1 januari 2020 niet meer voor 90% declarabel bij het Rijk. Deze moeten nu geheel worden voldaan uit het toegekende budget uit het cluster W&I dat onderdeel is van het gemeentefonds, waar de totale kosten voor de uitvoering van het cluster Werk & Inkomen uit moet worden voldaan.

⁵⁸ Bijvoorbeeld: Qredits, zie <https://qredits.nl/over-qredits/wie-is-qredits/>

⁵⁹ Voor zelfstandigen worden in het Bbz voor de vermogensvaststelling (algemeen gebruikelijke) bezittingen in natura, het voor de uitoefening van het bedrijf noodzakelijk vermogen en het vermogen gebonden in de zelfbewoonde woning niet in aanmerking genomen. Het vermogen in een eigen woning heeft een essentiële functie om vreemd vermogen ten behoeve van het bedrijf aan te trekken. Een extra privé-vrijlating kent het Bbz niet. Van zelfstandig ondernemers wordt

25% bij het Rijk. Vroeger lag het risico voor het merendeel bij het Rijk. Dat maakt sommigen gemeenten thans terughoudend bij het vertrekken van kredieten, zeker als het om grotere bedragen gaat, want bij ondernemers vaak het geval is. In gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten heb ik gemerkt dat gemeenten moeite hebben met het verstrekken van krediet om daarmee coronaschulden aan de Belastingdienst af te lossen, omdat zij het gevoel hebben dat zij dan opdraaien voor de kosten die voor rekening van de Rijksoverheid horen te blijven. Hoewel ik deze argumentatie niet valide vind (als er geen belastinguitstel mogelijk was geweest, waren er immers vaak schulden aan andere schuldeisers ontstaan), snap ik het sentiment. Het lijkt me echter geen goede ontwikkeling.

Voor zover ik heb kunnen nagaan wordt er niet (landelijk) bijgehouden aan wat voor soort ondernemers financiële steun via het Bbz worden verstrekt, in hoeverre die wordt terugbetaald en wat het effect van die steun is. Daaruit leid ik af dat de effectiviteit van deze financiële steun niet kan worden beoordeeld. Dat is geen goede zaak. Wat mij betreft moet er zo spoedig mogelijk worden gestart met het centraal verzamelen van (geanonimiseerde) data over de effectiviteit van steunverlening.

In de praktijk is er de nodige kritiek⁶⁰ geuit op het Bbz, o.a. van het Platform Publieke Ondernemersadviesorganisaties (PPO), die er o.a. op aangedrongen heeft om het partnerinkomen bij kredietaanvragen niet mee te nemen, het rentepercentage te verlagen, minder strenge vermogensgrenzen aan te houden en er een vangnetregeling in plaats van een bijstandsregeling van te maken.⁶¹

In de praktijk komt het verder voor dat gemeenten een verschillende invulling geven aan het Bbz. In grote lijnen kun je twee stromingen onderscheiden: aan de ene kant de gemeenten die inkomensondersteuning aan ondernemers gebruiken als re-integratie-instrument om uitstroom uit de bijstand te bevorderen en aan de andere kant gemeenten die het Bbz zien als een financieringsinstrument om ondernemerschap en bedrijvigheid te stimuleren. Dat zijn fundamenteel andere doelstellingen. De eerste stroming neigt richting het armoedebeleid en de andere richting economisch beleid.

Naar mijn mening moet er een duidelijk onderscheid komen tussen inkomensondersteuning aan zelfstandigen die niet rond kunnen komen en het verstrekken van een (overbruggings)krediet aan ondernemers die door een moeilijke periode heengaan. De inkomensondersteuning is een vorm van bijstand die krachtens de Participatiewet kan worden verstrekt en hiervoor kunnen de strenge regels gelden op het vlak van partnerinkomen en vermogen. Dat onderschrijf ik.

De overbruggingsfinanciering is een vorm van kredietverlening aan ondernemers die geen reguliere financiering kunnen krijgen, maar wel een levensvatbaar bedrijf hebben. Bij ondernemers in zwaar weer bestaat behoefte aan een vorm van noodfinanciering om te voorkomen dat zij hun bedrijf onnodig moeten staken als gevolg van een (incidentele) tegenvaller. Dit krediet zou in beginsel voor alle ondernemers in Nederland op gelijke wijze beschikbaar moeten zijn, ongeacht hun vermogen of de vraag of hun partner inkomen heeft. Het is ook geen schenking maar een lening. De regels omtrent staatsteun dienen hierbij uiteraard wel in acht genomen te worden. Een dergelijk krediet past mijns

verwacht dat ze al het vermogen (ook het zogenoemde bescheiden vermogen) inzetten voor de start of voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep. Ook voor starters geldt dat zij het bescheiden bedrag dat ze gespaard hebben inzetten voor het bedrijf. Dit is consequent met hoe wordt omgegaan met bedrijfskrediet en voorkomt een hogere lening (en rentelasten) voor bedrijfskapitaal.

⁶⁰ Zie ook de motie uit 2021 van de leden Maatoug en Grinwis, kamerstuk 35 420, nr. 378

⁶¹ Op 25 april 2022 heeft PPO 12 voorstellen uitgewerkt ter verbetering van de Bbz en IOAZ

inziens ook niet in het kader van de Participatiewet en de verstrekking ervan zou niet afhankelijk moeten zijn van de gemeente waarin men gevestigd is.

Het lijkt mij – gezien voornoemde knelpunten - beter om de Bbz kredietverlening weg te halen bij de gemeenten en bij een landelijke opererende, professionele kredietverstrekker onder te brengen die saneringskredieten kan verstrekken aan ondernemers in zwaar weer. Het risico van deze kredieten zou mijns inziens bij niet op de gemeente moeten rusten, maar bij de Rijksoverheid. Op deze wijze kan er landelijk een level playing field geborgd worden. Deze financiering zou dan ook kunnen worden verstrekt als saneringskrediet voor ondernemers die willen doorstarten (zie ook hierna).

Het lijkt me voorts goed om het voor particulieren (fiscaal) aantrekkelijk te maken om risicodragend kapitaal verstrekken of cofinanciering te doen. Aanbeveling is om na te gaan welke regelingen er op dit vlak in andere landen bestaan en of deze navolging verdienen.

Er moeten tot slot structureel data verzameld worden zodat beoordeeld kan worden aan welke soort ondernemers kredieten wordt verleend en wat daar het effect van is. Hiertoe nodigt artikel 29 van de Early Warning Europe Richtlijn ook uit.

Leidt de financiering er uiteindelijk toe dat het bedrijf wordt gered van de ondergang en/of wordt de financiering terugbetaald? Zo nee, wat voor lessen kunnen we daaruit trekken voor toekomstige financieringen en levensvatbaarheidstoetsen? Uiteindelijk moet het antwoord op die vragen leidend zijn voor de vraag in welke gevallen er krediet wordt verleend. Dit maakt het mogelijk om de effectiviteit van deze financieringsvorm te beoordelen.

Schuldhelpverlening voor ondernemers

Zoals hiervoor aangegeven zijn de meeste ondernemers die momenteel met problematische coronaschulden kampen, kleinere, zelfstandige ondernemers/zzp'ers. Zij zijn meestal niet in staat om de kosten van professionele adviseurs te dragen. Wettelijk gezien zijn de 342 gemeenten die Nederland rijk is, de aangewezen partij om deze zelfstandige ondernemers met raad en daad te ondersteunen. Om die reden worden zelfstandigen met schulden door de Belastingdienst, UWV, RVO en de KVK ook geadviseerd hulp te zoeken bij hun gemeente.

Dat betekent niet dat zelfstandigen met problematische schulden de weg naar de gemeente weten te vinden. Een groot deel klopt niet aan bij de gemeente, of verdwijnt uit beeld na het eerste contact. De oorzaken hiervan kwamen hiervoor reeds aan de orde. Mede om deze reden heb ik hierboven aanbevolen om ondernemers eerst onafhankelijk te laten adviseren vanuit een ondernemersgericht 'toegangspunt'. Als uit dat advies blijkt dat zij aangewezen zijn op schuldhelpverlening door hun gemeente kan er vanuit het ondernemersloket een warme doorverwijzing volgen naar de gemeentelijke schuldhelpverlening. Allereerst kan de ondernemer dan worden voorbereid op wat de hem bij de gemeentelijke schuldhelpverlening te wachten staat en daarnaast kan de gemeentelijke schuldhelpverlening het ondernemersloket eventueel weer inschakelen als het contact met de ondernemer niet naar wens verloopt. Dat verkleint de kans dat de ondernemer uit beeld raakt.

De toegang tot schuldhelpverlening voor zelfstandig ondernemers verschilt per gemeente en is niet overal even effectief. Dat blijkt ook uit het rapport van de Nationale ombudsman 'Zelfstandigen over de drempel' van april 2022. Daarin staat o.a. de nodige

kritiek te lezen. Ook de VNG heeft onderzoek⁶² gedaan en monitort de ontwikkelingen en verleent ondersteuning aan gemeenten. Veel gemeenten zijn zich inmiddels van de problematiek bewust en daarmee aan de slag gegaan. Van alle gemeenten maakt een groot deel werk van het beter bereiken en doelgroepgericht ondersteunen van ondernemers. Het is zeker niet zo dat alles is opgelost, maar VNG ziet een positieve ontwikkeling. Er zijn inmiddels goede initiatieven⁶³ om de advisering en schuldhulpverlening aan ondernemers te verbeteren. Dat betekent echter niet dat er binnen alle gemeenten voldoende kennis en ervaring beschikbaar is om de schuldproblematiek ondernemers adequaat uit voeren. Veel gemeenten laten een belangrijk deel van de schuldhulp aan zelfstandigen uitvoeren door externe partijen, maar ook dat is niet altijd een garantie voor goede kwaliteit, terwijl binnen de gemeente zelf onvoldoende kennis aanwezig is om die kwaliteit van deze organisaties te bewaken.

Het begeleiden van ondernemers is vaak een complexe aangelegenheid, zeker als er sprake is van meerdere schuldeisers. De wetgeving op het vlak van de Wsnp, WHOA en Faillissementswet is ingewikkeld. Het beleid op het vlak van betalingsregelingen, kwijtschelding is gedetailleerd en gaat gepaard met de nodige voorwaarden en regels. Het beleid van institutionele schuldeisers zoals Belastingdienst, UWV en RVO verschilt op onderdelen. Zelfs accountants zijn vaak niet exact op de hoogte van de mogelijkheden. Bij sommige gemeenten is onvoldoende kennis aanwezig om ondernemers met schulden adequaat te helpen.⁶⁴ Al deze aspecten brengen mee dat de financiële huishouding en de aard en omvang van de schulden van ondernemers wezenlijk verschilt van particulieren. Daarnaast hebben ondernemers met problematiek van omzetbelasting (BTW) en (soms) loonbelasting te maken, die ook bij het saneren van schulden grote impact kan hebben.

Schuldhulpverlening aan ondernemers vraagt kortom om specialistische kennis, die de meeste gemeenten niet kunnen bieden. Bovendien kampen ondernemers met schulden ook vaak nog met andere problemen, zoals het feit dat hun administratie niet op orde is of vraagstukken van persoonlijke of strategische aard. Schuldhulpverlening aan ondernemers vraagt dus om specifieke kennis en vaardigheden en een andere aanpak dan bij particuliere schuldproblematiek. De branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening NVVK biedt ondersteuning aan haar leden, waaronder 90% van de uitvoerende gemeenten of opdrachtnemers van gemeenten op grond van de Wgs. Zo heeft NVVK de Module Schuldhulpverlening voor Ondernemers ontwikkeld waarmee een minnelijke regeling tot stand kan worden gebracht voor de schuldenlast van de ondernemer, zodat een levensvatbare onderneming kan blijven bestaan. Daarmee bevordert NVVK de kwaliteit van de schuldhulpverlening aan ondernemers. NVVK is echter geen toezichthouder, maar een branchevereniging en niet alle gemeenten zijn bij NVVK aangesloten.⁶⁵ Structureel landelijk toezicht op de kwaliteit van de schuldhulpverlening aan ondernemers is niet geborgd. Het ministerie (SZW), VNG of NVVK hebben ten opzichte van de gemeenten, de door hen ingeschakelde organisaties of andere schuldhulpverleners hebben onvoldoende tot geen doorzettingsmacht. Er is geen systeem met toelatingseisen, permanente educatie, controle en tuchtrecht. Gezien de

⁶² Zie het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiële%20zorgen.pdf)

⁶³ Zie bijvoorbeeld het initiatief 'Ondernemer Centraal' van de gemeente Utrecht <https://pki.utrecht.nl/Loket/product/4b9acd8fcec1cb7fc3af905c2df1bafb>

⁶⁴ Zie p. 23 van het rapport Zelfstandigen over de Drempel van de Nationale Ombudsman <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2022075>

⁶⁵ Schuldhulpverlening aan ondernemers is geregeld in de Wgs en gemeenten zijn verantwoordelijk. Het toezicht loopt via het lokale democratische proces, dus de Gemeenteraad moet controleren. Dat is naar mijn mening geen waarborg dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening aan ondernemers in alle gemeenten geborgd is.

persoonlijke en financiële belangen gemoeid met ondernemers met schuldenproblematiek is dat naar mijn mening wel gewenst.

Ik adviseer daarom om schuldhulpverlening van ondernemers beter te reguleren op een wijze als Bureau WSNP functioneert voor de WSNP-bewindvoerders en te werken met een register met voorwaarden voor inschrijving en kwaliteitsbewaking door een klachtenregeling en permanente educatie.

Ook verdient het mijns inziens aanbeveling dat zelfstandig ondernemers (in complexere gevallen) een alternatief hebben naast de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan advocaten die een Msnp-traject van ondernemers kunnen begeleiden. Dat vraagt wel om een financieringsregeling. De pilot toevoeging Wsnp⁶⁶ zou daarom uitgebreid moeten worden met de mogelijkheid van een toevoeging voor de uitvoering van een schuldenregeling in het kader van de Msnp.

De schuldhulpverlening voor ondernemers richt zich doorgaans op het bereiken van een minnelijk akkoord met de schuldeisers. Daarvoor zijn twee routes: een WHOA-traject of de Msnp met de mogelijkheid van een dwangakkoord op de voet van art. 287a Fw. Namens de schuldenaar zal er dan een aanbod aan de schuldeisers gedaan moeten worden, die hen meer oplevert dan wat zij naar verwachting in een faillissement of een wettelijke schuldsanering zullen ontvangen. Voor deze beide akkoordprocedures geldt dat het in het belang van de schuldeisers is en deze ook sneller akkoord zullen gaan, als het bedrag dat hen in het kader van het akkoord wordt aangeboden, direct na het bereiken van een akkoord kan worden betaald. Voor de schuldenaar is het voordeel daarvan dat nieuwe inkomsten niet meteen afgedragen hoeven te worden aan schuldeisers.

Het is echter vaak niet mogelijk om voldoende middelen vrij te maken om de schuldeisers direct na het bereiken van het akkoord te betalen. Dit komt doordat ondernemers met schulden doorgaans ook liquiditeitsproblemen hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor ondernemers van wie het vermogen grotendeels zit opgesloten in bedrijfsmiddelen of bij zelfstandigen die een woonhuis hebben met overwaarde. Voor dit soort situaties dienen ondernemers toegang te hebben tot saneringskredieten. Er zijn hiervoor specifieke regelingen in het leven geroepen. Zo is er voor de WHOA de mogelijkheid van een TOA-krediet en in de Msnp kunnen de gemeentelijke kredietbanken saneringskredieten verstrekken. Daarbij plaats ik echter wel enkele kanttekeningen.

TOA Krediet

In 2021 heeft het kabinet het TOA-krediet geïntroduceerd voor ondernemers die met gebruikmaking van de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) hun bedrijf willen doorstarten. Dit betreft de groep ondernemers in MKB+ en groter. Qredits is belast met de uitvoering van de regeling. In 2021 had het kabinet hiervoor in eerste instantie € 200 miljoen vrijgemaakt. Een groot deel daarvan is inmiddels vrijgevallen voor de algemene middelen, omdat tot op heden slechts twaalf keer (een zeer klein aantal gevallen) gebruik is gemaakt van deze regeling, waarbij (peilmoment augustus 2023) in totaal een bedrag van € 975.000 mee gemoeid is. Dat betekent dat de pot met geld vrijwel volledig onbenut is gebleven en het TOA-krediet niet het beoogde effect heeft gehad. Uit diverse gesprekken is mij gebleken dat dit deels te maken heeft met de strenge voorwaarden. Men wijt het vooral aan het feit dat het TOA-krediet pas wordt verleend nadat er een

⁶⁶ <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/faillissementrecht/o033-minnelijke/#h0b4fe108-4ebe-4805-95d5-f3940d589f4e>

crediteurenakkoord tot stand is gekomen en er voordien geen voorschot mogelijk is. Ook noemt men de hoofdelijke aansprakelijkheid met een borgstelling als struikelblok. Tot slot wordt genoemd de voorwaarde dat het krediet niet gebruikt kan worden om een deel van het schuldeisersakkoord te betalen.

Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het aantal WHOA-procedures dat tot een akkoord heeft geleid tot nu toe nog beperkt is gebleven. Als een van de redenen daarvoor wordt door de praktijk overigens ook gewezen op de kosten van de WHOA-procedure. Dat gaat al gauw om tienduizenden euro's. Deze procedure is complex en brengt veel kosten van juridische en financiële adviseurs met zich. Ook de gerechtelijke kosten van de homologatie (griffierecht) zijn hoog. Daarvoor is een wetsvoorstel (Wet verlaging griffierechten) gemaakt. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 1 mei 2023 laten weten geen opmerkingen bij het voorstel te hebben en geadviseerd het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.⁶⁷ Voor zover mij bekend is dat tot op heden niet gebeurd. Dit verdient wat mij betreft prioriteit en dit lijkt mij – gezien het beperkte financiële belang voor de staatskas wat er mee gemoeid zal zijn – ook geen controversiële aangelegenheid voor een demissionair kabinet.

Als gevolg van de dwanginvordering van de uitgestelde belastingschulden kan de komende periode een toename van het aantal WHOA-zaken worden verwacht. De recente publicatie van 27 augustus 2023 in het FD signaleert deze ontwikkeling⁶⁸. Met het oog op deze toename is het wenselijk dat de wet zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd.

Het is dus niet ondenkbaar dat het TOA-krediet met een aantal aanpassingen alsnog aan populariteit zal kunnen winnen, zeker als de komende tijd meer ondernemers met schulden besluiten om een akkoord aan hun schuldeisers aan te bieden, waar het alle schijn van heeft. Het zou jammer zijn als ondernemers vanwege onnodig strenge voorwaarden afzien van een WHOA-procedure en/of hun schuldenproblematiek niet adequaat kunnen aanpakken. Ook dit lijkt me geen controversiële kwestie. De TOA-regeling moet mijns inziens worden aangepast.

De concrete aanpassingen aan de TOA-regeling die ik aanbeveel zijn de volgende:

1. Verleng de looptijd van TOA-regeling tot 31 december 2024;
2. Maakt het mogelijk om een vergoeding van € 2.500 te ontvangen voor de kosten van een QuickScan over de mogelijkheden van een WHOA, uit te voeren door een herstructureringsexpert.⁶⁹ NB: Deze 'subsidie zou eventueel ook buiten de TOA om ingevoerd worden als een soort voucherregeling.
3. Maak mogelijk om – na het deponeren van een startverklaring – een voorschot van ten hoogste € 35.000 aan te vragen voor de te maken (juridische/gerechtelijke/begeleiding) kosten;
4. Beperk de borgstelling tot 50% van het verleende krediet met een maximum van € 35.000;
5. Maak mogelijk om het TOA-krediet aan te wenden voor betaling van coronaschulden aan overheidsschuldeisers, zoals Belastingdienst, UWV of RVO.
6. Deze aanpassingen dienen zo snel mogelijk te worden doorgevoerd, gezien de verwachte toename van financiële herstructureringen.

⁶⁷ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@136772/w16-23-00087-ii/>

⁶⁸ <https://fd.nl/bedrijfsleven/1486726/belastingenschuld-drijft-ondernemers-naar-nieuwe-faillissementswet>

⁶⁹ Voorwaarde zou kunnen zijn dat deze lid is van de vereniging van herstructurering <https://vereniging-herstructurering.nl/> en/of een specialisatieopleiding heeft genoten op het vlak van herstructurering

Saneringskredieten

Het TOA-krediet in haar huidige vorm is geen saneringskrediet, want het krediet mag niet worden aangewend voor het betalen van de vorderingen van de schuldeisers. Naast het TOA-krediet bestaat er dus behoefte aan saneringskredieten, zowel bij akkoorden in het kader van de WHOA als daarbuiten, zoals in de Msnp. Ook NVVK pleit voor het bevorderen van saneringskredieten.⁷⁰ In de schuldhulpverlening aan particulieren wordt daardoor steeds vaker gebruik gemaakt van de inzet van saneringskredieten. Dat biedt eerder rust en overzicht voor mensen met schulden, vermindert administratieve druk op schuldhulpverleners en is aantrekkelijk voor schuldeisers. Dit geldt ook voor ondernemers.

Zoals hiervoor aangegeven verstrekken banken doorgaans geen verliesfinanciering en voor kleine ondernemers staan de banken ook niet in de rij. De risico's en de kosten van deze kredieten staan niet in verhouding tot de baten ervan. Dit geldt zelfs voor een financier zonder winst oogmerk zoals Qredits, want ook Qredits hikt aan tegen de risico's van het verstrekken van kredieten aan ondernemers met financiële problemen.

Voor natuurlijke personen die de Msnp doorlopen bestaat wel de mogelijkheid van een saneringskrediet van de Gemeentelijke Kredietbank. In beginsel komen zelfstandig ondernemers daar dus ook voor in aanmerking. De Msnp wordt echter niet of nauwelijks benut om ondernemers in staat te stellen om een doorstart te maken en na het akkoord hun bedrijf voort te zetten. In het gros van de gevallen wordt de Msnp gecombineerd met een bedrijfsopheffing. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het wettelijk stelsel (Wsnp) waarin de Msnp is ingebed. Ik kom daar in de volgende paragraaf op terug. Maar ook het feit dat gemeentelijke kredietbanken geen saneringskredieten verstrekken voor een doorstart, is hierop van invloed.

Zo waren er tot voor kort gemeenten die niet of nauwelijks saneringskredieten inzetten. Uit onderzoek⁷¹ in 2018 bleek dat daar een aantal redenen voor is, waaronder het risico dat de klant het saneringskrediet niet terugbetaald. Een saneringskrediet voor ondernemers heeft waarschijnlijk een groter risico, door de fluctuerende inkomsten en hogere totale schuldenlast. Mede daardoor komt een saneringskrediet voor ondernemers niet of nauwelijks voor in de praktijk.

Daarom is NVVK in samenwerking met het Waarborgfonds saneringskredieten een pilot⁷² gestart om saneringskredieten te verstrekken aan ondernemers. Binnen de pilot is er ruimte voor 100 deelnemers, waarvan de kredieten geborgd worden door het Waarborgfonds. In het verband van de pilot mag het behalve om zzp'ers ook om ondernemers met andere rechtsvormen gaan, zoals een bv, mits er sprake is van hoofdelijke aansprakelijkheid van de daarbij betrokken natuurlijke persoon.

Dit vind ik een goed initiatief, want saneringskredieten zijn een uitstekende katalysator om niet alleen bedrijfsopheffing⁷³, maar ook een doorstart van de onderneming mogelijk te maken. Uiteraard moet het bedrijf na de sanering dan wel levensvatbaar zijn. Ik zou ervoor willen pleiten om de pilot uit te breiden en niet alleen een waarborg te bieden voor saneringskredieten van de gemeentelijke kredietbanken, maar ook⁷⁴ van voorliggende voorzieningen, zoals Qredits. Zoals hiervoor aangegeven ben ik ervoor om

⁷⁰ <https://www.nvvk.nl/l/library/download/urn:uuid:7eace879-ae26-4abf-b486-307f2301b91e/20220331+handboek+saneringskrediet.pdf>

⁷¹ Saneren versus bemiddelen, onderzoek naar de meerwaarde van schuldsaneren en een Borgfonds, Joke de Kock, Martijn Schut, juni 2018

⁷² <https://www.nvvk.nl/kennisbank-detail/2023/05/08/Pilot-Saneringskrediet-voor-ondernemers>

⁷³ Dit gebeurt in de praktijk al in combinatie met de Msnp/Wsnp

⁷⁴ Uiteraard voor zover dit mogelijk is binnen de juridische kaders van staatsteun

de Bbz kredietverlening weg te halen bij de gemeenten en bij een landelijke opererende, professionele kredietverstrekker onder te brengen. Deze financiering zou dan ook kunnen worden verstrekt als saneringskrediet voor ondernemers die willen doorstarten.

Voor zelfstandige ondernemers lijkt de route van een Msnp aangewezen weg om via een schuldeisersakkoord een doorstart te realiseren. Zoals hiervoor aangegeven wordt deze weg daarvoor tot op heden niet of nauwelijks benut. Dat is mijns inziens een belangrijk manco.

Msnp voor ondernemers

Hierboven maakte ik al melding van het feit dat een WHOA een complexe en kostbare procedure is. Daarmee biedt deze procedure geen soelaas voor het aanzienlijke aantal kleine mkb-ondernemers die thans kampen met betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, UWV en RVO. Dat vraagt mijns inziens om een alternatieve, goedkopere en eenvoudigere procedure voor kleinere ondernemers om (buiten faillissement) een schuldeisersakkoord af te dwingen.

De minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp) lijkt mij daarvoor de aangewezen weg. Dit is een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject dat plaatsvindt vooruitlopend op een Wsnp-verzoek. Lukt het via de Msnp om met alle schuldeisers tot een regeling te komen, dan kan de Wsnp achterweg blijven. Als niet alle schuldeisers akkoord gaan, kan door een natuurlijk persoon naast het Wsnp verzoek ook een verzoek om een gerechtelijk dwangakkoord ex art. 287a Fw gedaan worden. Die verzoeken worden door de rechtbank behandeld. Als het dwangakkoord wordt toegewezen, dan worden de weigerachtige schuldeisers gedwongen om mee te werken aan het minnelijk traject en blijft de Wsnp achterwege. Als het dwangakkoord wordt afgewezen, wordt het Wsnp verzoek door de rechter behandeld. Dat is geen automatisme want de schuldenaar kan er ook voor kiezen om het Wsnp verzoek in te trekken als het dwangakkoord is afgewezen.

Met de procedure van art 287a Fw kan relatief eenvoudig één of meer weigerachtige schuldeisers door de insolventierechter worden gedwongen mee te doen aan een onderhands akkoord. Deze procedure biedt uitkomst in gevallen waarin een aantal schuldeisers akkoord is, maar één of meer anderen dwarsliggen. Te denken valt aan het geval waarin bijvoorbeeld de Belastingdienst als grootste schuldeiser akkoord gaat met een lager bedrag, maar een kleinere schuldeiser het volle pond wil ontvangen.

Deze regeling is een stuk laagdrempeliger en goedkoper dan de WHOA. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. Vereist is wel dat de schuldenaar wordt bijgestaan door een persoon of instelling als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet.⁷⁵ In de huidige praktijk wordt schuldbemiddeling grotendeels door de gemeenten uitgevoerd. Bij een artikel 287a-verzoek is ook geen griffierecht verschuldigd. Hoewel niet zo stringent gereguleerd zoals in artikel 375 Fw bij de WHOA, dient ook een 287a-voorstel goed en betrouwbaar te zijn gedocumenteerd. Bovendien wordt verlangd dat het voorstel is getoetst door een onafhankelijke en deskundige partij.

⁷⁵ Toegelaten is schuldbemiddeling door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, die zich krachtens hun doelstelling met schuldbemiddeling bezighouden, advocaten, curatoren en bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten, of schuldbemiddeling die om niet plaatsvindt.

De rechtbank wijst het verzoek om een dwangakkoord toe als de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling heeft kunnen komen, in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft bij uitoefening van de bevoegdheid tot weigering en de belangen van de schuldenaar of van de overige schuldeisers die door die weigering worden geschaad. Bij de beoordeling hiervan zijn de Payroll-criteria⁷⁶ van belang. Die criteria houden onder meer in dat voldoende duidelijk moet zijn dat het bod het uiterste is waartoe de schuldenaar financieel in staat is en dat de schuldeisers evenveel of meer zullen moeten ontvangen dan bij faillissement of wettelijke schuldsanering. Doorgaans wordt als criterium gehanteerd de vraag of de opbrengst in een schuldsaneringsregeling hoger zal zijn dan het gedane aanbod. De Wsnp is per 1 juli 2023 ingrijpend gewijzigd, waardoor de standaard looptijd 1,5 jaar bedraagt. De rechter kan de termijn verlengen tot 5 jaar.⁷⁷ Bij een dwangakkoord moet dan beoordeeld moeten worden wat de afloscapaciteit van de ondernemer gedurende die periode zal zijn om te beoordelen of het akkoord gunstiger is voor de schuldeisers dan een Wsnp.

Dat brengt ons bij een knelpunt, want bij ondernemers die hun bedrijf voortzetten is die voorspelling lastig te maken. Anders dan mensen in loondienst hebben zij geen vast inkomen en fluctueren hun kosten. Een Vltb-berekening is dan niet goed te maken. De kost gaat bovendien voor de baat uit, bijvoorbeeld als er grondstoffen of voorraden ingekocht moeten worden. Het is voor de meeste ondernemers⁷⁸ dus niet goed mogelijk om hun brutomarge op voorhand te bepalen voor een willekeurige periode van 18 maanden en al zeker niet op maandbasis. De vraag is verder of zo'n termijn voor ondernemers die na het akkoord hun bedrijf voortzetten, niet aan de korte kant is en of dat niet tot meer tegenstemmende schuldeisers zal leiden. Er is wat te zeggen om vanuit pragmatische redenen te kiezen voor een langere termijn om de schuldeisers mee te krijgen of de rechter over de streep te krijgen. Wettelijk gezien is daar niets op tegen, maar in de praktijk wordt vooral gestuurd op 18 maanden. Bij ondernemers kan die termijn te kort zijn om een passend voorstel op te baseren.

Zo moet rekening gehouden met de waarde van de bedrijfsmiddelen van de ondernemer. Bijzondere aandacht daarbij verdient ook de mogelijkheden om het woonhuis van de zelfstandig ondernemer te behouden. De waarde van deze bezittingen zal op enigerlei wijze 'contant' moeten worden gemaakt om de schuldeisers te voldoen, want dat zal in een Wsnp of faillissement ook gebeuren. Per ondernemer kan deze situatie verschillen.

Dit vraagt om oplossingen buiten de gangbare Vltb berekeningen en de 18 maandstermijn. Mijns inziens is het beter om het voorgestelde akkoord te vergelijken met hetgeen de schuldeisers in een faillissement van de ondernemer zouden ontvangen, op basis van de verwachte verkoopopbrengst die bij gedwongen verkoop van zijn bezittingen gerealiseerd zal worden.

Bij voorkeur wordt het percentage dat aan de schuldeisers wordt aangeboden, direct betaald. Daarvoor is zoals aangegeven wenselijk dat er saneringskredieten beschikbaar zijn. In elk geval moet gezocht worden naar een bij de omstandigheden van het geval passend voorstel aan de schuldeisers waarbij het bedrag dat er per direct, in een afbetalingsregeling of in een combinatie daarvan (aanbetaling gevolgd door een aflossingsregeling) bijeen gebracht wordt. Als dat betekent dat de looptijd van de betalingsregeling (of aflossing van het saneringskrediet) langer duurt dan 18 maanden, soms zelfs meerdere jaren, dan valt dat vaak ook voor de ondernemer te verkiezen boven de Wsnp of een faillissement waarin de ondernemer zijn bedrijf zal moeten

⁷⁶ HR 12 augustus 2005, LJN AT7799, NJ 2006/230

⁷⁷ Artikel 349a Fw

⁷⁸ Bij zzp'ers met een vaste inkomensstroom ligt dit uiteraard anders

beëindigen of mogelijk zelfs zijn woonhuis zal moeten verkopen. Ook zal het eenvoudiger zijn om saneringskredieten aan te trekken als de periode waarbinnen deze worden terugbetaald langer is dan 18 maanden. Mijn advies is om in het werkveld (rechtspraak, advocatuur, schuldhulpverlening, gemeenten) met elkaar in overleg te gaan over de wijze waarop de Msnp benut kan worden voor het realiseren van doorstarts en te gaan experimenteren met dit soort casuïstiek.

Het zou daarbij helpen als ondernemers die een Msnp traject doorlopen op soortgelijke wijze als in de WHOA mogelijk is een afkoelingsperiode zouden kunnen vragen. Vooral voor ondernemers is dit nuttig, zodat ze kunnen voorkomen dat hun bedrijfsvoering en de kans van slagen van een akkoord wordt belemmerd door acties van schuldeisers. Weliswaar bestaat reeds de mogelijkheid van een breed moratorium, maar dit blijkt in de praktijk niet effectief, zoals blijkt uit de evaluatie die op verzoek van het ministerie van SZW is uitgevoerd.⁷⁹ In het evaluatierapport wordt geadviseerd om het breed moratorium laagdrempeliger te maken en onder te brengen in de Faillissementswet. Ik onderschrijf de aanbevelingen uit het rapport.

Tot slot zou ik ervoor willen pleiten om de toegang tot een procedure als artikel 287a Fw ook open te stellen voor kleine vennootschappen. Voorwaarde zou daarbij wel moeten zijn dat alleen verzoeken ontvankelijk zijn als er sprake is van persoonlijke aansprakelijkheid van de ondernemer of aandeelhouder voor (een deel) van de (zakelijke) schuldenlast. Dat criterium doet recht aan de wens om de meest kwetsbare ondernemers te faciliteren en dat zijn ondernemers die een persoonlijk faillissement boven het hoofd hangt.

⁷⁹ Evaluatie breed moratorium <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d43d88cfad7fd891ac1f17f9979fab1b69842f08/pdf>

Hoofdstuk 7 Kwijtschelding op maat

In de inleiding van dit rapport toonde ik mij geen voorstander van een generaal pardon, maar een pragmatisch kwijtscheldingbeleid voor individuele gevallen met ruime mogelijkheden om maatwerkoplossingen te leveren. Dit vraagt een versterking van de capaciteit en kwaliteit: de stroom gaat nu op gang komen.

In de laatste Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën⁸⁰ wordt aangegeven dat de maatregel dat de ontvanger bij minnelijke schuldsaneringsakkoorden van ondernemers genoeg neemt met ten minste hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers wordt aangeboden, wordt verlengd tot 1 april 2024 (zie art. 73.6.4a Leidraad Invordering 2008. Tijdelijk uitkeringspercentage buitengerechtelijk akkoord voor ondernemers). Dat is een goede zaak.

Ook wordt aangegeven dat de Belastingdienst saneringsverzoeken met een welwillende blik blijft beoordelen. Geconstateerd wordt dat het aantal saneringsverzoeken toeneemt hetgeen gevolgen zal hebben voor de werkdruk bij de Belastingdienst.

Uit het veld heb ik signalen ontvangen dat direct contact met behandelaars vaak niet mogelijk is. Ook is mij gezegd dat het Landelijk Incasso Centrum van de Belastingdienst voor zelfstandigen en hun adviseurs soms slecht bereikbaar is, of als ondeskundig wordt ervaren. Ook wordt gesignaleerd dat de doorlooptijden zijn opgelopen, waardoor afhandeling van verzoeken/beantwoording brieven soms maanden kan duren.

Ook is de behandeling en/of motivatie van de afwijzingen van saneringsverzoeken door de Belastingdienst soms kort door de bocht. Dit leidt ertoe dat de ondernemers (mogelijk onnodig vaak) in beroep gaan bij de directeur van de Belastingdienst en daar lopen de termijnen ook op. In de beroepsprocedure blijkt er dan wel meer ruimte voor maatwerk. NB: ik merk op dat dit gebaseerd op een aantal signalen, die mij hebben bereikt en dat de kanttekeningen mogelijk niet representatief zijn voor het niveau van alle medewerkers van de Belastingdienst. Niettemin is het goed om deze signalen serieus te nemen.

De ervaringen met de snelheid en bereikbaarheid van RVO en UWV zijn positiever. RVO handelt verzoeken doorgaans vlot af. UWV stelt vaker vragen, maar zorgt wel voor de mogelijkheid van direct contact met de behandelaar. Wel heb ik signalen ontvangen dat er bij RVO en UWV soms te weinig capaciteit of kennis aanwezig is om een WHOA-akkoord op zijn merites te beoordelen.

Concreet heb ik de volgende aanbevelingen.

Algemene aanbeveling voor schuldeisers (publiek en privaat)

- Beslis zo snel mogelijk op kwijtscheldingsverzoeken.
- Hanteer de menselijke maat.
- Lever bij kwijtschelding maatwerk voor zover dat binnen de kaders van beleid en regelgeving mogelijk is, wees niet rigide.

⁸⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/358e9d12-1fc0-4823-8353-a1eb56ef9e22/file>

- Wees creatief bij oplossingen die zelfstandig ondernemers in staat stellen hun eigen huis te behouden, bijvoorbeeld door het vestigen een 2e hypotheek, die pas afgelost hoeft te worden bij verkoop.

Belastingdienst

- Schaal de bezetting op en verbeter de dienstverlening. Zorg voor speciale behandelteams die dit soort verzoeken behandelen. Het is belangrijk dat de kwantiteit en de kwaliteit wordt geborgd.
- Wees daadwerkelijk welwillend en biedt ruimte voor maatwerk, dat recht doet aan de bijzondere omstandigheden van de ondernemer.
- Neem niet direct een afwijzende beslissing, maar biedt eerst gelegenheid voor overleg. Geef ondernemers gelegenheid om eventuele omissies recht te zetten en eventueel te komen tot een aanpassing van het aanbod. In de praktijk blijkt nog onvoldoende dat er sprake is van een welwillende blik. De ervaring is dat er juist vaak formalistisch met saneringsverzoeken wordt omgegaan.
- Zorg voor via de e-mail bereikbare aanspreekpunten met deskundigheid en doorzettingsmacht voor intermediairs en schuldhulpverlening. Zorg dat documentatie (zoals Excelbestanden) digitaal kan worden aangeleverd. Dit bevordert de snelheid en dit soort stukken laten zich niet altijd goed printen.
- Neem de kwijtscheldingswinst mee in de saneringsakkoorden.
- Wees voorspelbaar en niet te strikt bij de afbakening van dwangcrediteuren in een WHOA-akkoord. Hiermee wordt onnodige onrust bij deze groep van crediteuren voorkomen.

UWV en RVO

- Vraag als UWV en RVO het advies van de Belastingdienst (en volg dat advies) over WHOA-akkoorden die worden voorgesteld. De Belastingdienst is meer ervaren in behandeling kwijtscheldingsverzoeken.

Hoofdstuk 8 Beleidsvoornemens

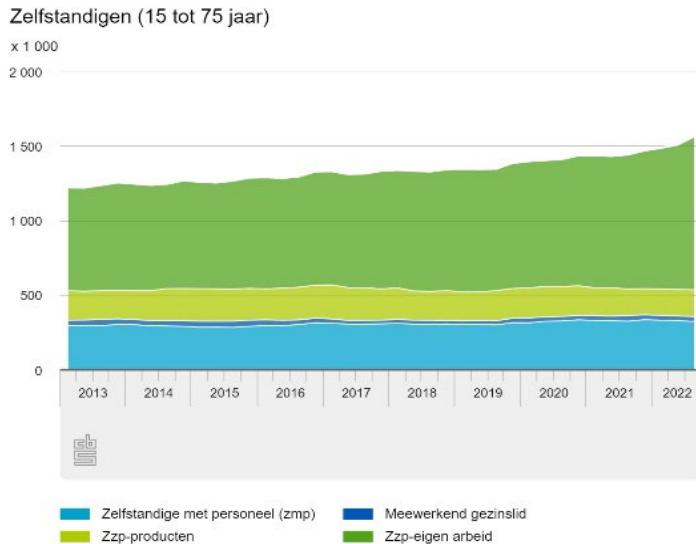
Hiernaast heb ik nog een aantal aanbevelingen over toekomstige maatregelen of wetsvoorstellen.

- Maak voortgang met project Vorderingenoverzicht Rijk. Het verzamelen van gegevens over actuele betalingsverplichtingen is voor mensen die in schuldhulpverlening terecht komen een grote drempel. Met het project Vorderingenoverzicht Rijk leveren we een bijdrage aan het verlagen van die drempel, zodat problemen met betalingen en schulden sneller kunnen worden opgelost of worden voorkomen. Het doel is om gemakkelijk een overzicht van hun financiële verplichtingen aan overheidsorganisaties te verkrijgen, zodat zij hun eigen situatie kennen
- Maak voortgang met een gezamenlijke Betalingsregeling Rijk, waardoor het mogelijk wordt om via één gezamenlijk loket een betalingsregeling te treffen.
- Maak voortgang met het project DDAS (Datadelen op Armoede en Schulden). Divosa, NVVK, VNG, SZW en CBS werken met het project Datadelen Armoede en Schulden (DDAS) samen aan het creëren van een gemeenschappelijke taal met eenduidige definities.
- Voer geen rigide of complexe wetgeving in die het herstructureren of doorstarten van bedrijven bemoeilijkt. Zorg dat er zoveel mogelijk maatwerk mogelijk is, want de situatie kan van geval tot geval verschillen.⁸¹ De omstandigheden verschillen vaak enorm per branche of regio waar een bedrijf actief is en de problematiek van grote bedrijven is weer heel anders dan bij het mkb. Ook de sociaaleconomische dynamiek verandert telkens weer door de conjunctuur. In wetgeving kun je bijna geen rekening met al die mogelijkheden houden en als je dat wel probeert wordt de regeling vaak uiterst complex.

⁸¹ Een voorbeeld hiervan is het wetsontwerp van de WOVOF (Wet overgang van onderneming in faillissement), welke de rechten van werknemers bij een overgang van onderneming van in faillissement beter wil beschermen. Uitgangspunt van dat wetsontwerp is dat een organisatie die de activiteiten van een insolvente onderneming wil overnemen, in beginsel ook alle werknemers daarvan moet overnemen. Dit kan in bepaalde gevallen (externe) overnamekandidaten afschrikken, waardoor de kans op een doorstart kleiner wordt en mogelijk zelfs werkgelegenheid verloren gaat. Het is beter om de rechter te laten beoordelen welke werknemers hun baan kunnen behouden, dan een 'one size fits all' regeling in te voeren. Dat betekent wel dat dat een machtiging ex art. 40 Fw. kritischer (en mogelijk op een later moment) getoetst moet worden bij faillissementen waarin een doorstart plaatsvindt.

Hoofdstuk 9 Zelfredzaamheid en veerkracht

Tussen de ondernemers met problematische (corona)schulden zitten veel zelfstandige ondernemers mét en zonder personeel (zzp'ers). Dit is een kwetsbare groep omdat zij persoonlijk aansprakelijk zijn voor hun zakelijke schulden. Het aantal zelfstandigen is de afgelopen 10 jaar fors gestegen. Deze stijging houdt blijkens onderstaande tabel vrijwel volledig verband met de toename van het aantal zzp'ers.



Bron: CBS

De coronacrisis lijkt ons te leren dat het een flink deel van deze ondernemers ontbreekt aan zelfredzaamheid en veerkracht. Uit diverse gesprekken met schuldhulpverleners heb ik gehoord dat zij constateren dat het veel ondernemers ontbreekt aan basiskennis van het ondernemerschap. Dit speelt vooral op het financieel administratieve vlak. De bovengenoemde problematiek van de achterstallige boekhouding is illustratief hiervoor.

Zelfredzaamheid, veerkracht en financieel/administratie vaardigheden zijn belangrijke pijlers onder het (zelfstandig) ondernemerschap. Het nemen van risico hoort bij ondernemen, maar je moet wel weten of de risico's opwegen tegen de kansen en of de (verwachte) baten de kosten overstijgen. Een het is altijd goed om een buffer achter de hand te hebben voor het geval de zaken anders lopen dan verwacht. Schippers die met gunstige wind het zeegat uitvaren zonder zeekaart en reddingsloep zijn roekeloos. Helaas hebben we in Nederland te veel ondernemers die op dit soort zeelui lijken.

Basiscursus zelfstandig ondernemerschap

Deze personen zijn dus onvoldoende voorbereid op het ondernemerschap en kunnen daardoor in de problemen komen. Ik heb regelmatig horen verzuchten dat het goed zou zijn als het middenstandsdiploma weer zou worden ingevoerd.⁸² Dat roept de vraag op of (kleine) zelfstandigen niet beter voorbereid moeten worden op het ondernemerschap. Op dit moment worden er feitelijk geen eisen gesteld aan het ondernemerschap. Het aanbod van cursussen op dit vlak is groot, maar kennelijk maakt een deel van de ondernemers daar geen gebruik van. Het is te vrijblijvend. Ik denk dat het goed is dat

⁸² Het middenstandsdiploma is een Nederlands diploma dat tot eind 2000 verplicht was voor een ondernemer om een eigen bedrijf te kunnen voeren. Met het diploma toonde de ondernemer aan dat hij/zij bepaalde vaardigheden bezat op het gebied van ondernemen, boekhouden, handelsrekenen en weteskennis. Op die manier vormde het middenstandsdiploma een zekere drempel voor beginnende ondernemers.

wordt onderzocht hoe effectief gestimuleerd kan worden dat startende ondernemers een (basis)cursus doen op het vlak van ondernemerschap over het voeren van administratie en de wet- en regelgeving waarmee een zelfstandig ondernemer te maken krijgt. Misschien is het een gedachte om het met succes doorlopen van zo'n basiscursus als voorwaarde te stellen voor de fiscale startersaftrek.⁸³

Voorlopige aanslag

Daarnaast is het van belang dat (startende) ondernemers zoveel mogelijk 'bij blijven' met de financiële verplichtingen die uit hun bedrijfsvoering voortvloeien. In dit kader zie ik een knelpunt op het vlak van de inkomstenbelasting. Begin je een bedrijf, dan betaal je je inkomstenbelasting de eerste jaren meestal pas achteraf. Pas nadat je als ondernemer voor het eerst aangifte inkomstenbelasting gedaan als ondernemer, kan je in januari een voorlopige aanslag verwachten voor de inkomstenbelasting van het betreffende kalenderjaar. Mijns inziens zou het goed zijn als iedere starter verplicht wordt om een schatting van zijn inkomsten door te geven aan de belastingdienst zodat aan hem een voorlopige aanslag kan worden opgelegd, die (bijvoorbeeld 3 maanden na de start van de onderneming) in maandelijkse termijnen betaald kan worden. Deze nieuwe regel voorkomt dat de ondernemer na verloop van tijd ineens met een hoge aanslag geconfronteerd wordt. Een nadelig effect zie ik niet. Zo kan deze voorlopige aanslag eenvoudig op verzoek gewijzigd worden als die niet meer klopt met de situatie.⁸⁴

Schijnzelfstandigen

Meer fundamenteel is de vraag of we in Nederland niet teveel (schijn)zelfstandigen hebben. Gezien de ingrijpende persoonlijke gevolgen die dat kan hebben, rijst de vraag of verdere toename van het aantal zzp'ers wenselijk is. Dit geldt zeker voor de zelfstandigen met een jaarinkomen onder het bestaansminimum of zonder weerstandsvermogen.⁸⁵ Als zelfstandig ondernemerschap voor hetzelfde werk aantrekkelijker is dan werk in loondienst, zal het aantal zelfstandigen niet snel afnemen. Hetzelfde geldt in de keuze tussen een eenmanszaak en het ondernemen met een rechtspersoon, zoals een BV. Als we de deur naar het ondernemerschap wagenwijd openzetten voor kwetsbare personen, lopen we het risico dat we dweilen met de kraan open. Het lijkt me daarom de moeite waard om te onderzoeken hoe de instroom van kwetsbare ondernemers kan worden beperkt.

Het verdient mijns inziens aanbeveling om beleid te ontwikkelen om de zelfredzaamheid en veerkracht van zelfstandige ondernemers te vergroten en hun kwetsbaarheid te verminderen. Fiscale maatregelen die zelfstandig ondernemerschap (voor kwetsbare ondernemers) minder aantrekkelijk maken en het gebruik van een rechtspersoon juist stimuleren, zouden hierbij kunnen helpen.

Deze problematiek en de mogelijke oplossingen daarvoor gaan het bestek van mijn opdracht te buiten. Ik wil er echter wel voor pleiten om hier nader onderzoek naar te doen met als doel meer zicht te krijgen op de omvang en de oorzaak van problematiek en om aanbevelingen te krijgen voor een effectief beleid dat er op gericht is om ondernemers beter beslagen ten ijs te laten gaan. Dat kan een hoop leed voorkomen.

⁸³ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/-inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/ondernemersaftrek/startersaftrek

⁸⁴ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/voorlopige-aanslag/content/hoe-kan-ik-mijn-voorlopige-aanslag-wijzigen>

⁸⁵ Zie ook <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/zzp/hoeveel-verdienen-zzp-ers-en-hoeveel-vermogen-hebben-ze->

Hoofdstuk 10 Conclusie

Tijdens de coronacrisis is door het kabinet een ongekend steunpakket in het leven geroepen ter ondersteuning van ondernemers. De steun heeft eraan bijgedragen dat veel ondernemers hun bedrijf konden voortzetten en hun werknemers, verhuurders, leveranciers en andere schuldeisers hebben kunnen betalen.

Dit positieve effect heeft echter ook een keerzijde. Meer dan 225.000 ondernemers hebben momenteel nog coronaschulden aan de overheid. Ongeveer een kwart van hen van hen kampt met zodanig problematische schulden dat hun toekomst op het spel staat. Dat heeft voor velen van hen een verlamme werking. Zij moeten geactiveerd en gefacilieerd worden om hun (schulden)problematiek aan te pakken en hun bedrijf te beëindigen of te saneren en door te starten.

De ondernemers die momenteel in zwaar weer zitten, moeten we activeren en faciliteren om hun problematische schulden en andere problemen aan te pakken. Gezien het grote aantal ondernemers dat het betreft en het feit dat hun problematiek verband houdt met overheidsingrijpen zoals de lockdown, is er sprake van een maatschappelijk probleem dat door de overheid moet worden aangepakt.

Generieke maatregelen, zoals een generaal pardon of verdergaand betalingsuitstel met het terugbetalen van coronaschulden, zijn niet de juiste oplossing. Dat is niet eerlijk ten opzichte van ondernemers in vergelijkbare omstandigheden die de coronaschulden wel hebben betaald. Daarnaast is zou dit ertoe kunnen leiden dat er ook bedrijven blijven voortbestaan die niet levensvatbaar zijn.

Er zit voor deze ondernemers dus niet veel anders op dan door de zure appel heen bijten. Dat betekent niet dat we hen aan hun lot moeten overlaten. Velen van hen kunnen de problemen niet zelfstandig het hoofd bieden.

Nu de dwanginvordering wordt opgeschaald, lijkt er een periode aan te komen waarin veel van deze ondernemers financieel vast zullen lopen met alle persoonlijke ellende van dien. Het voortbestaan van hun bedrijf is afhankelijk van de vragen of hun bedrijf in de kern levensvatbaar is en zij met hun schuldeisers overeenstemming kunnen bereiken over een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Als ze daar niet in slagen, dreigt een faillissement of schuldsanering. De zorgen hierover werken verlamme, leiden tot stress en psychosociale problemen. Het ontbreekt ze aan veerkracht en zelfredzaamheid.

Een belangrijk knelpunt ligt bij het uitstelgedrag van ondernemers met problematische schulden. Velen van hen schuiven de problemen (veel te) lang voor zich uit. Brieven worden vaak niet geopend, niet gelezen of niet opgevolgd. Dat vraagt om een persoonlijke benadering. Ondernemers hebben letterlijk een duwtje in de rug nodig. Elk persoonlijk contact dient benut te worden om hen te stimuleren en te motiveren om hulp te vragen en stappen te ondernemen.

Omdat hun schuldenproblematiek vaak complex is, kunnen ondernemers deze niet altijd zelfstandig oplossen. Er spelen vaak nog meer problemen, zoals het feit dat hun boekhouding niet op orde is. Advies en ondersteuning is nodig om de juiste (soms pijnlijke) beslissingen te nemen. Wie moeten ze daarvoor benaderen?

Het ontbreekt vele ondernemers aan de financiële middelen om professionele adviseurs in te huren. De weg naar publieke hulpverlening, zoals de gemeentelijke schuldhulpverlening, wordt weinig bewandeld en de drempel die ondernemers daarbij ervaren daarvoor is hoog. De overheid wordt niet gezien als een natuurlijke gesprekspartner voor ondernemers.

Dat vraagt om een tussenschakel tussen de ondernemer en de hulpverlener. Een laagdrempelige vertrouwde adviseur die de taal van de ondernemer spreekt. Iemand die de ondernemer met raad en daad terzijde staat, drempels kan wegnemen en hem warm kan doorverwijzen naar de organisaties die hem verder kunnen helpen. Deze moeten direct hulp kunnen bieden bij de meest urgente problemen waar ondernemers mee kampen, zoals de achterstallige boekhouding en een toekomstprognose om te bepalen of hun bedrijf (nog) bestaansrecht heeft. Ondernemers met een bedrijf dat niet levensvatbaar is, moeten hun bedrijfsactiviteiten zo spoedig mogelijk staken om erger te voorkomen. Problematische schulden moeten worden gesaneerd.

Daar is deskundige begeleiding voor nodig. Er is voldoende aanbod op dit vlak beschikbaar, maar dat is versnipperd. De betreffende aanbieders werken nog te weinig samen en op die samenwerking wordt (door de overheid) ook nog niet voldoende gestuurd. Om te voorkomen dat ondernemers tussen wal en schip terecht komen moet er een vangnet komen, een ecosysteem van organisaties die ondernemers in hun eigen regio met (financiële) problemen uit de brand kunnen helpen.

Naast advies en begeleiding moeten een passend instrumentarium, betere financieringsmogelijkheden en effectieve juridische procedures beschikbaar zijn om ondernemers met problematische schulden een tweede kans of een zachte landing te kunnen bieden. Hiervoor is een effectief herstructureringsstelsel nodig dat voldoet aan de eisen van de Early Warning Richtlijn Europe. De meeste ingrediënten daarvoor zijn reeds aanwezig, maar voor een effectieve samenwerking is meer sturing, coördinatie en regie nodig. Op enkele onderdelen, zoals de financiering van ondernemers met financiële problemen en de gemeentelijke schuldhulpverlening, moet het aanbod nog verbeterd worden.

De ontsluiting van dat aanbod moet vraaggericht zijn. De behoefte van ondernemers moet centraal staan en hun perspectief moet leidend zijn.

Van de kant van de schuldeisers vraagt deze problematiek om een pragmatische insteek, die erop gericht is om ondernemers die in de kern levensvatbaar zijn een tweede kans te bieden. Snelle afhandeling, maatwerk (ieder geval staat op zich) en de menselijke maat moeten daarbij voorop staan.

We moeten tenslotte data verzamelen om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en lessen leren uit het verleden.

De financiële afhankelijkheid van de overheid van een grote groep ondernemers is een ongewenst neveneffect van de coronasteun. Deze problematiek legt tevens bloot dat er veel (zelfstandig) ondernemers zijn die onvoldoende financiële buffers of verdiencapaciteit hebben om tegenvallers op te vangen, ook niet als ze daarvoor een aantal jaren de tijd krijgen.

De nasleep van coronacrisis lijkt duidelijk te maken dat een deel van de Nederlandse ondernemerspopulatie onvoldoende veerkrachtig en zelfredzaam is. Voor een deel komt dat door het feit dat de afgelopen jaren door de lage rente en de coronasteun ook bedrijven hebben kunnen voortbestaan die in de kern niet levensvatbaar zijn. Een andere groep is kwetsbaar omdat het ze ontbreekt aan basiskennis van het ondernemerschap en/of afhankelijk zijn van slechts een of enkele opdrachtgevers. Sommige van hen behalen een zodanig marginale omzet dat daar geen fatsoenlijk ondernemersinkomen uit betaald kan worden, waardoor zij onder de armoedegrens belanden. Deze kwetsbare groep moeten we behoeden voor de risico's die eigen zijn aan het ondernemerschap.

Het verdient mijns inziens aanbeveling om beleid te ontwikkelen om de instroom van kwetsbare ondernemers te beperken en hun zelfredzaamheid en veerkracht te vergroten.

Begrippen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Bbz	<p>Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004</p> <p>Het Bbz is een gemeentelijke regeling voor zelfstandige ondernemers met financiële problemen. Het Bbz is een aanvullende regeling op de Participatiewet. De gemeenten voeren het Bbz uit. Het doel van het Bbz is de zelfstandig ondernemer in staat te stellen om met zijn onderneming of zelfstandig beroep (weer) genoeg te verdienen zodat hij het bedrijf kan continueren en in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Uitgangspunten van het Bbz (en de Participatiewet) zijn zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid hierbij. De ondernemer is er zelf verantwoordelijk voor om zijn zakelijke verplichtingen na te komen en met zijn bedrijf genoeg te verdienen om van te kunnen leven. Als dat niet lukt, kan de gemeente de ondernemer hierbij tijdelijk ondersteunen met de voorzieningen uit het Bbz. Er zijn 2 soorten van bijstand in het Bbz: inkomensondersteuning in de vorm van een periodieke uitkering⁸⁶ of een bedrijfskrediet. Het bedrijf moet wel levensvatbaar zijn. Om vast te stellen of de zelfstandige aanspraak kan maken op het Bbz, moet de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep beoordeeld worden. Bepalend voor de levensvatbaarheid van een bedrijf of zelfstandig beroep is dat naar verwachting een toereikend inkomen wordt behaald. Levensvatbaarheidsonderzoeken worden soms uitbesteed aan derden. Als het bedrijf niet levensvatbaar is kan de ondernemer een periodieke uitkering aanvragen. Ze moeten dan stoppen met het bedrijf en bijstand (uitkering ingevolge de Participatiewet) aanvragen. Het Bbz bevat nog wel een tijdelijke voorziening om gefaseerd te kunnen stoppen om de eventuele schuldenlast te beperken. Oudere zelfstandigen die hun bedrijf stoppen hebben mogelijk recht op een uitkering op grond van de IOAZ.</p>
Early Warning Europe Richtlijn	Richtlijn (EU) 2019/1023 betreffende herstructurering en insolventie
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen
Msnp	<p>Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen is een schuldhulpverleningstraject gericht op een minnelijke schuldregeling. Dit houdt in dat de schuldenaar vrijwillig deelneemt aan dit traject, maar ook de schuldeiser gaat vrijwillig akkoord gaat.</p> <p>Schuldhulp aan ondernemers verloopt in 3 fasen.</p> <p>Schulden in kaart brengen Nadat de ondernemer een schuldregelingsovereenkomst heeft getekend, worden eerst de schulden in kaart gebracht. Daarbij gaat de schuldhulpverlener na welke schulden helemaal betaald moeten worden omdat dat cruciaal is voor het voortbestaan van de onderneming.</p> <p>Bedrijfssaneringskrediet of spaarsanering</p>

⁸⁶ Deze uitkering wordt verstrekt als een voorlopige leenschuld, waarbij achteraf wordt bekeken of deze kan worden omgezet in een gift

	<p>Op basis van het schuldenoverzicht maakt de schuldhulpverlener een beargumenteerde keuze voor een bedrijfssaneringskrediet of een spaarsanering. Een bedrijfssaneringskrediet heeft de voorkeur, maar dat kan alleen onder bepaalde voorwaarden. Het bedrijf moet levensvatbaar zijn en de ondernemer moet voldoende inkomen genereren en het vertrouwen krijgen van de kredietverstrekker.</p> <p>Betalingsvoorstel en overeenkomst De schuldhulpverlener stelt een betalingsvoorstel op en sluit een overeenkomst met schuldeisers. Soms is er een dwangakkoord nodig voordat het voorstel kan worden uitgevoerd.</p>
OKB	Stichting Ondernemersklankbord
NOW	<p>Noodfonds Overbrugging Werkgelegenheid</p> <p>Hiermee konden werknemers met een vast of flexibel contract worden doorbetaald en in dienst gehouden. Alleen als er te veel voorschot is ontvangen, of als er niet tijdig een verantwoording voor omzetverlies is aangeleverd, moeten ondernemingen terugbetalen aan het UWV.</p>
TOA-krediet	Het time out arrangement, een krediet dat bedoeld is om mkb-bedrijven financieel te ondersteunen bij een WHOA-akkoord. Bedrijven kunnen een aanvraag doen bij Qredits. Je kunt maximaal 100.000 euro lenen onder gunstige voorwaarden. Het krediet wordt pas verleend als er een akkoord is bereikt. De ondernemer dient bovendien persoonlijk borg te staan.
TOZO	<p>Tijdelijke overbrugging Zelfstandige Ondernemers</p> <p>De TOZO bestaat uit een uitkering (hoeft alleen terugbetaald te worden bij te veel betaling) en een lening voor bedrijfskapitaal (van maximaal € 10.157) die altijd moet worden terugbetaald aan de gemeente. De looptijd van deze lening is drie jaar.</p>
TVL	<p>Tegemoetkoming Vaste Lasten</p> <p>Dit is een belastingvrije gift en hoeft niet terugbetaald te worden tenzij er meer geld is verdiend dan verwacht; dan moet het verschil betaald worden aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)</p>
Vltb	Het vrij te laten bedrag, waarmee iemand in de schuldsanering kan voorzien in de vaste lasten en het levensonderhoud
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WHOA	<p>Wet homologatie onderhands akkoord</p> <p>Deze wet biedt mogelijkheden voor bedrijven die toekomstperspectief hebben, maar ook voor bedrijven die dit niet hebben. Bedrijven met toekomstperspectief hebben met de WHOA een instrument in handen om faillissement te voorkomen. De schuldenaar overlegt met schuldeisers. Deze afspraken worden vastgelegd in een conceptakkoord. Over dit conceptakkoord van de schuldenregeling moet worden gestemd. Als niet alle schuldeisers ermee instemmen kan de rechtbank (homologatie) het akkoord verbindend verklaren. Ook als niet alle bij het akkoord betrokken schuldeisers of aandeelhouders instemmen. Dit wordt ook wel een dwangakkoord genoemd, omdat schuldeisers en aandeelhouders zich door deze wet aan het akkoord moeten houden. De ondernemer met schulden houdt tijdens het WHOA-traject de controle over zijn onderneming en kan blijven ondernemen. Ook bedrijven zonder toekomstperspectief kunnen</p>

	<p>de WHOA inzetten voor de financiële afwikkeling van een onderneming. De WHOA maakt het mogelijk om gecontroleerd te stoppen terwijl je zeggenschap over je onderneming houdt.</p>
Wsnp	<p>Wet schuldsanering natuurlijke personen</p> <p>De Wsnp is een wettelijke regeling voor mensen met problematische schulden. De Wsnp duurt sinds 1 juli 2023 in beginsel 18 maanden. In die tijd probeert de schuldenaar zoveel mogelijk te sparen voor zijn schuldeisers. Een bewindvoerder ziet daarop toe. Hij mag elke maand een bedrag houden (Vltb) om van te leven. Wat hij meer dan dat bedrag verdient of ontvangt gaat naar zijn schuldeisers. Houdt de schuldenaar zich in de tijd dat hij in de Wsnp zit aan de regels? Dan ontvangt hij daarna een schone lei. Dit betekent dat hij schuldenvrij is.</p>

Bronnen

Integrale voortgangsrapportages coronasteunpakket
Kamerbrieven van de Staatsecretaris van Financiën over coronabelastingschuld
https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/tvl/terugbetalen#betaal-via-een-persoonlijke-regeling
https://www.uwv.nl/werkgevers/overige-onderwerpen/now/terugbetalen-now/index.aspx
https://www.Belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/coronavirus/content/betalingsregeling-voor-opgebouwde-belastingschuld-door-bijzonder-uitstel
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken
https://www.cbs.nl
https://www.nvvk.nl
https://www.ondernemersplein.kvk.nl
COEN, Conjunctuurenquête 2022, CBS
Financieringsmonitor 2021 en 2022, CBS
Branches in zicht 2023, SRA
Weten is nog geen doen 2017, WRR
Zelfstandigen over de Drempel 2022, Nationale Ombudsman
Verkenning Ondernemers met Schulden 2023, KVK
Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen 2022, VNG
Dienstbare Samenleving 2022, Nederlands Comité voor Ondernemerschap
Saneren versus bemiddelen 2018, De Kocht en Schut