

Vergaderjaar 2020–2021

35 437

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2021)

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2021

1. Inleiding

Op 8 september 2020 vond het plenaire debat over de Fiscale verzamelwet 2021 (FVW2021) in uw Kamer plaats.¹ De FVW2021 is per 1 januari 2021 in werking getreden.² Tijdens dit debat hebben we uitvoerig gesproken over de wetgeving voor algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en de giftenaftrek. Ik heb ten aanzien van verschillende punten toegezegd daarop terug te komen. Hierbij voldoe ik graag aan deze toezegging.

Daartoe ga ik eerst in op de giftenaftrek, meer specifiek het onzekerheidsvereiste bij periodieke giften. Daarna vervolg ik met verschillende punten met betrekking tot de ANBI-regelgeving: de uitwerking van het amendement over verplichte standaardformulieren³, het algemeen belang in relatie tot bijvoorbeeld giften uit onvrije landen en ANBI's die zich bezighouden met conversietherapie («homogenezing»), de werking van de uitbreiding van de integriteitstoets, een nadere analyse van de automatische toekenning van de ANBI-status aan overheidsinstellingen binnen de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Caribisch Nederland en tot slot het bestedingscriterium (anti-oppoteis) en crowdfundingplatforms alsmede de stand van zaken van het toegezegde onderzoek ter uitvoering van de moties van het TK-lid Leijten (SP) en de monitoring van de capaciteit van het ANBI-team.

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 98, item 25.

² Wet van 11 november 2020 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2021), Stb. 2020, nr. 472.

³ Kamerstuk 35 437, nr. 11.

2. Giftenaftrek: periodieke giften en onzekerheidsvereiste

Vanuit de CDA-fractie is er in de Tweede Kamer verschillende keren aandacht gevraagd voor het onzekerheidsvereiste in relatie tot periodieke giften, waarbij ook is gevraagd of dit onzekerheidsvereiste kan vervallen.⁴ Ook vanuit de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) wordt hierom gevraagd. In het debat over de FVW2021 heb ik aan het TK-lid Omtzigt (CDA) toegezegd om met een brief te komen waarin ik verder inga op het onzekerheidsvereiste in de giftenaftrek.

De giftenaftrek in de inkomstenbelasting kent een onderscheid tussen periodieke giften en andere giften. Anders dan voor andere giften geldt voor periodieke giften geen drempel en plafond.⁵ De periodieke gift komt historisch gezien voort uit giften in de vorm van een lijfrente. Dat is de reden dat de periodieke gift in de wet is gedefinieerd als giften in de vorm van vaste en gelijkmatige periodieke uitkeringen die eindigen uiterlijk bij overlijden.⁶ Om van een periodieke uitkering te spreken moet in ieder geval voldaan zijn aan het onzekerheidsvereiste. Daarmee wordt bedoeld dat het totale beloop van een periodieke uitkering afhankelijk moet zijn van een toekomstige onzekere gebeurtenis van «wezenlijke betekenis», bezien vanuit de schuldenaar. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat een overlijdenskans van ongeveer 1% onzeker genoeg is om van een periodieke uitkering te spreken.⁷

Het voorgaande leidt ertoe dat in de praktijk wordt verondersteld dat indien de periodieke gift afhankelijk is van één leven bij een termijn van vijf jaren aan het onzekerheidsvereiste is voldaan. Er wordt in die situatie dan ook niet getoetst of de overlijdenskans daadwerkelijk groter dan 1% is.⁸ In de praktijk kunnen zich problemen voordoen, namelijk als de periodieke gift van twee of meer levens afhankelijk wordt gesteld en men zich onvoldoende heeft gerealiseerd dat daarbij sprake moet zijn van een overlijdenskans groter dan 1%. Als aan die overlijdenskans niet is voldaan, kwalificeert de gift niet meer als periodieke gift maar als een andere gift met bijbehorende drempel en plafond. Dit kan forse consequenties hebben voor de hoogte van de giftenaftrek. Het onzekerheidsvereiste wordt in de praktijk als complicerend ervaren en ik begrijp de wens om daar wat aan te doen. Daarom vind ik het wenselijk om voor de periodieke gift het onzekerheidsvereiste anders vorm te geven met behoud van het huidige karakter van de periodieke gift, namelijk een periodieke gift die berust op een notariële of onderhandse akte en voor minimaal vijf jaar wordt aangegaan. Dit lijkt slechts mogelijk indien de periodieke gift wordt losgekoppeld van de periodieke uitkering en de periodieke gift een zelfstandige definitie krijgt en – buiten de giftenaftrek – het regime van de periodieke uitkering en het belang voor onder meer lijfrentes in stand wordt gehouden. Een nieuwe eigen definitie van de periodieke gift vergt een wetswijziging. Met deze nieuwe definitie vervalt in feite het onzekerheidsvereiste voor de periodieke gift. Wel blijft een minimale looptijd van vijf jaar gelden, waar enkel in specifieke gevallen van kan worden afgeweken. Ik streef ernaar dat deze wetswijziging bij eerstkomende gelegenheid, dat wil zeggen in het wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2024, wordt doorgevoerd en per 1 januari 2024 in werking kan treden.

⁴ Handelingen II 2019/20, nr. 98, item 25, p. 19. Ook: Kamerstuk 35 437, nr. 7, p. 7–9. Kamerstuk 34 552, nr. V, p. 6 en 7.

⁵ Andere (gewone) giften aan ANBI's en steunstichtingen SBBI's zijn aftrekbaar boven een drempel van 1% van het inkomen, met een minimum van € 60, en tot een plafond van 10% van het inkomen.

⁶ Artikel 6.34 Wet Inkomstenbelasting 2001.

⁷ Hoge Raad 30 oktober 1991, nr. 27 215, ECLI:NL:HR:1991:ZC4756.

⁸ Brief Staatssecretaris van Financiën van 17 maart 2016, nr. BLKB 2015-1389.

3. Uitvoering amendement Lodders/Omtzigt over verplichte standaardformulieren voor grote ANBI's

Tijdens het debat over het wetsvoorstel FVW2021 heb ik bevestigd voornemens te zijn voor het einde van 2020 uitvoering aan het amendement Lodders/Omtzigt over verplichte standaardformulieren te geven en toegezegd om de Kamer te informeren over de uitwerking en de daarbij gemaakte keuzes. Dit amendement houdt in het verplicht gebruiken van een standaardformulier voor de publicatieplicht door grotere ANBI's.⁹ Dit geldt per 1 januari 2021.

Uitgangspunt voor de uitwerking van dit amendement was enerzijds recht te doen aan de wens om kleinere ANBI's te ontzien. Deze drijven vaak op de inzet van vrijwilligers en onnodige bureaucratie moet daarbij worden voorkomen. Anderzijds moet de ondergrens niet zo hoog worden gelegd dat alleen de allergrootste ANBI's verplicht worden tot het gebruik van een van de standaardformulieren. Over de uitwerking van dit amendement is overleg gevoerd met de SBF. Daarbij is besproken welk criterium het meest geschikt zou zijn voor het vaststellen van een ondergrens: het vermogen van een ANBI, de inkomsten en uitgaven van een ANBI of de baten en lasten van een ANBI. Ook speelt de vraag of dit criterium voor elke categorie ANBI hetzelfde zou moeten en kunnen zijn. Het criterium van vermogen heeft geen directe relatie met de bestedingen van ANBI's en hoeft niet altijd te worden gepubliceerd. Het criterium van inkomsten of uitgaven houdt meer verband met de bestedingen van ANBI's. Het criterium van de totale lasten van een ANBI lijkt erg geschikt omdat dit voor elke categorie ANBI kan gelden en de lasten al openbaar gemaakt moeten worden vanwege de publicatieverplichting. Anderzijds hanteert het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) de totale baten voor de indeling van fondsenwervende instellingen. Ik heb besloten een onderscheid te maken tussen fondsenwervende instellingen en niet-fondsenwervende instellingen. Fondsenwervende instellingen worden als grotere ANBI aangemerkt indien de totale baten ten minste € 50.000 in het afgelopen boekjaar bedroegen. Fondsenwervende instellingen die het Erkenningspaspoort van het CBF hebben, mogen dit als standaardformulier gebruiken, dit om extra administratieve lasten te voorkomen. Niet-fondsenwervende instellingen worden als grotere ANBI aangemerkt indien de totale lasten ten minste € 100.000 in het afgelopen boekjaar bedroegen. Dit geldt per 1 januari 2021.¹⁰ Alle standaardformulieren zijn inmiddels beschikbaar op de website van de Belastingdienst.¹¹ Er zijn standaardformulieren¹² voor fondsenwervende instellingen, vermogensfondsen, kerken, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, instellingen voor volkshuisvesting die ANBI zijn en tot slot voor overige ANBI-instellingen, om zo goed mogelijk rekening te houden met vereisten op grond van specifieke daarvoor geldende regelgeving.

4. Het algemeen belang in relatie tot ANBI's

In het afgelopen jaar zijn er op verschillende momenten vragen gesteld over ANBI's die niet handelen conform wat door een groot deel van de maatschappij als algemeen belang wordt gezien. Het gaat dan bijvoorbeeld om ANBI's die giften ontvangen uit onvrije landen of om organisaties die zich met conversiepraktijken bezighouden. Met name de

⁹ Kamerstuk 35 437, nr. 11.

¹⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 31 december 2020 tot wijziging van onder meer enige uitvoeringsregelingen op het gebied van belastingen en toeslagen, Stcrt. 2020, nr. 64029.

¹¹ Zie Programma's en formulieren Stichting en vereniging (belastingdienst.nl)

¹² Kamerstuk 35 026, nr. 63.

TK-leden Lodders (VVD) en Omtzigt (CDA) hebben in het debat gevraagd wat het kabinet doet om beïnvloeding uit onvrije landen via ANBI's tegen te gaan. In het vragenuur van 13 oktober 2020 betrof het vergelijkbare vragen van het TK-lid Lodders (VVD) over de ANBI-status van organisaties die conversietherapie aanbieden. Ik heb toegezegd te zullen onderzoeken of de Belastingdienst extra kan controleren of deze instellingen handelen conform algemeen nut en dat als die onderzoeken aanleiding geven tot actie, nader moet worden gezien of de Belastingdienst mogelijkheden heeft om de ANBI-status in te trekken en of daarvoor zelfs wetswijziging nodig zou zijn.¹³

Kenmerkend voor de ANBI-regeling is dat deze is gericht op generieke, landelijke erkenning van doelen die niet op het eigenbelang of privé-belang zijn gericht. Dit is in de wetgeving vormgegeven door de voorwaarde dat een instelling, zowel statutair als feitelijk, nagenoeg geheel het algemeen belang (nut) dient en geen winstoogmerk nastreeft. Het begrip «algemeen nut» is in de wet neutraal vormgegeven en wordt ook blijkens de jurisprudentie neutraal getoetst. In de wet – in concreto artikel 5b Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) – is vastgelegd wat als algemeen nut voor de ANBI-regeling wordt beschouwd. Het gaat om een aantal limitatief opgesomde categorieën, waaronder «religie, levensbeschouwing en spiritualiteit», die tezamen weergeven wat de algemeen geaccepteerde goede doelen zijn.

Mensen hebben vanuit hun levensbeschouwelijke of politieke overtuiging verschillende opvattingen over wat als algemeen nut zou moeten worden beschouwd. Dit valt ook terug te zien in de verschillende doelen die ANBI's nastreven en de daarbij behorende feitelijke activiteiten. ANBI's zijn binnen de kaders van de ANBI-regelgeving in principe vrij hoe zij het nastreven van hun doel aanpakken. De grens van deze vrijheid in de ANBI-regeling ligt bij overtreding van de wet (of daar waar toepassing van de integriteitstoets in beeld komt) of waar een instelling door de rechter verboden wordt. Deze grens kent tegelijkertijd wel nadelen. Kunnen we er nog wel mee uit de voeten? Of moeten we op zoek naar nieuwe grenzen? Ik denk hierbij aan de discussies die van tijd tot tijd worden gevoerd, of bepaalde ANBI's wel als algemeen nuttig kunnen worden beschouwd, vaak mede in relatie tot bepaalde uitspraken of handelingen door de ANBI of door direct betrokkenen bij de ANBI die afstralen op die ANBI. Een concreet voorbeeld betreft de zogeheten conversiepraktijken. De Belastingdienst heeft echter niet de wettelijke bevoegdheid om organisaties alleen vanwege het zich mogelijk bezighouden met zulke praktijken extra te controleren.¹⁴ De Belastingdienst toetst of de doelstelling en activiteiten van een instelling vallen binnen één of meer van die categorieën van algemeen nut, genoemd in artikel 5b AWR. Als dat het geval is en een instelling voldoet aan de overige voorwaarden zoals bijvoorbeeld voor ten minste 90% het algemeen nut statutair en in de praktijk dienen, heeft deze instelling in principe recht op de ANBI-status. Het enkele feit dat een instelling de opvatting heeft dat een bepaalde seksuele gerichtheid of genderidentiteit niet in overeenstemming is met haar religieuze overtuiging, en zich wellicht daarom met conversie bezighoudt, biedt geen basis voor de Belastingdienst om de ANBI-status te kunnen weigeren of in te trekken. Dit is naar mijn mening ongewenst. In de beleidsreactie op het onderzoek naar, kortgezegd, conversiepraktijken keurt het kabinet praktijken die gericht zijn op het veranderen van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van een individu af. Het kabinet

¹³ Zie ook Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1167, Antwoord op vragen van de leden Lodders en Van Wijngaarden over het bericht «Nederlandse sekteleider (58) verdacht van gijzeling en misbruik kinderen».

¹⁴ Tenzij de integriteitstoets van art. 5b, achtste en negende lid, AWR in het geding is.

wil dit krachtiger tegengaan door inzet op een aantal maatregelen. Het resultaat van de verkenning naar de mogelijkheden voor verdere maatregelen en regelgeving voor de aanpak van conversiepraktijken, wordt aan het einde van het derde kwartaal 2021 verwacht.¹⁵

Omdat ik het een onbevredigende uitkomst vind dat we zo weinig mogelijkheden hebben om in te grijpen bij ANBI's die in de ogen van het kabinet niet in het algemeen belang handelen, wil ik over de definitie van algemeen nut in relatie tot de grenzen voor ANBI's advies vragen aan een commissie van deskundigen. Ik denk aan een breed samengestelde commissie van deskundigen waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van de expertise van de goedbedoelensector.¹⁶ De vraag aan de commissie is welke mogelijkheden er zijn, al dan niet door aanpassing van ANBI-regelgeving, om het algemeen nut karakter beter tot uitdrukking te laten komen. Daarbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst en de ANBI's. Ik zal uw Kamer nader informeren over de instelling van deze commissie en het verwachte tijdspad van advisering. Ik hoop dat de commissie deze winter met een advies kan komen.

De leden Omtzigt en Lodders hebben ook gevraagd naar de fiscale behandeling van giften uit landen buiten de EU aan een ANBI. Voor deze giften zal de giftenaftrek zelden aan de orde zijn.¹⁷ Omdat deze giften niet afkomstig zijn van iemand die in Nederland woont, worden deze niet belast met schenkbelasting. Dit betekent dat er nauwelijks een fiscale relevantie van deze giften is.

Voor wat betreft giften uit onvrije landen geldt overigens dat het kabinet een bredere aanpak heeft om dit tegen te gaan. Recent heeft de Minister voor Rechtsbescherming u geïnformeerd over de voornemens van het kabinet inzake de verdere aanpak van ongewenste geldstromen naar maatschappelijke organisaties, in aanvulling op het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties dat momenteel in uw Kamer aanhangig is¹⁸, en over de uitvoering van enkele moties die tijdens het debat volgend op het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding zijn ingediend.¹⁹

5. Integriteitstoets van ANBI's en de relatie met de VOG

Vanuit verschillende fracties is bij de plenaire behandeling van de FVW2021 aandacht gevraagd voor de uitbreiding van de integriteitstoets en de koppeling aan de VOG.

Op grond van de integriteitstoets²⁰ kan de ANBI-status worden ingetrokken (of geweigerd) als kort gezegd een bestuurder van een ANBI in die hoedanigheid in de afgelopen vier jaar is veroordeeld wegens het plegen van een in de wet genoemd misdrijf én de betreffende ANBI niet

¹⁵ Kamerstuk 30 420, nr. 358. Beleidsreactie op het onderzoek «Voor de verandering».

¹⁶ Daarbij zal ook het advies «Beter geven» van een commissie van deskundigen in opdracht van de SBF worden betrokken. Die commissie is van mening dat het tot de taak van de wetgever behoort om zoveel mogelijk nadere invulling en richting te geven aan het ANBI-begrip (aanbeveling 12. Invulling van het begrip algemeen belang en invoering van een restcategorie).

¹⁷ Giftenaftrek is alleen mogelijk voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen.

¹⁸ Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties) (Kamerstuk 35 646)

¹⁹ Kamerstuk 35 228, nr. 38.

²⁰ Artikel 5b, achtste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

publiekelijk afstand neemt van de strafbare handeling.²¹ Zoals eerder is vermeld, is intrekking van de ANBI-status uitsluitend op basis van de integriteitstoets nog nooit voorgekomen. Overigens heb ik in het plenaire debat aangegeven dat bij een veroordeling automatisch wordt gekeken of de organisatie de ANBI-status heeft of dat de betreffende persoon wel heel duidelijk gelieerd is aan de organisatie met de ANBI-status. Dit blijkt echter niet het geval te zijn.

Met ingang van 1 januari 2021 is als gevolg van de FVW2021 de integriteitstoets aangevuld met de mogelijkheid voor de Belastingdienst om bij gerede twijfel over de integriteit van de instelling of een of meer van de bestuurders, feitelijk leidinggevend en of gezichtsbepalende personen van die instelling een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te eisen. Tijdens het debat heb ik aangegeven slechts een gering aantal opgevraagde VOG's per jaar te verwachten. Door een aantal Kamerleden is gevraagd op basis waarvan deze verwachting tot stand is gekomen. Deze verwachting is in overleg met het ANBI-team van de Belastingdienst tot stand gekomen en is een grove inschatting. Voor het kunnen opvragen van een VOG dient allereerst gerede twijfel te bestaan bij de inspecteur. Zoals ik tijdens het debat over het wetsvoorstel FVW2021 heb aangegeven veronderstelt gerede twijfel dat het opvragen van een VOG niet lichtvaardig kan geschieden. Voor het vaststellen van gerede twijfel worden alle feiten en omstandigheden meegewogen, zo moet er rekening worden gehouden met de impact die het opvragen van een VOG heeft op de desbetreffende instelling of personen. Het voornemen tot het opvragen van een VOG moet uiteraard een onderbouwing hebben. Voordat wordt overgegaan tot het opvragen van een VOG wordt daar binnen de Belastingdienst door meerdere mensen vanuit vaktechnisch perspectief naar gekeken. De redenen voor het opvragen van een VOG moeten goed worden bijgehouden, evenals het aantal gevallen. Zo kan de Belastingdienst tot een uitgebalanceerd proces komen.

De VOG is een verklaring waaruit blijkt dat iemands justitiële verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Justis beslist namens de Minister voor Rechtsbescherming op basis van onderzoek naar het justitiële verleden van die persoon of een persoon een VOG krijgt. Wanneer uit dat onderzoek blijkt dat er justitiële documentatie staat geregistreerd gedurende de terugkijktermijn, oordeelt Justis of dit justitiële verleden een bezwaar vormt voor de taak of functie waarvoor de VOG is aangevraagd.²² De reguliere terugkijktermijn voor het justitiële verleden is vier jaar.²³ Er kunnen langere terugkijktermijnen gelden voor bijvoorbeeld zedendelicten, ernstige geweldsdelicten en (verdenkingen van) terroristische misdrijven²⁴, mits Justis concludeert dat deze delicten relevant zijn voor het uitoefenen van de functie.

²¹ Kamerstuk 33 753, nr. 3, p. 13.

²² De justitiële gegevens kunnen zowel uit Nederland als uit het buitenland afkomstig zijn. Wel kunnen andere dan strafrechtelijke antecedenten, bijvoorbeeld politiegegevens en informatie van de reclassering en van het Openbaar Ministerie, worden ingewonnen ten behoeve van een goede oordeelsvorming (dus indien twijfel bestaat over het wel of niet afgeven van de VOG op basis van enkel de gegevens uit de justitiële documentatie).

²³ Hierop gelden echter leeftijd-, delict- en functiegebonden uitzonderingen. Voor zedendelicten geldt een *niet in duur beperkte* terugkijktermijn. Voorts gelden voor bepaalde functies langere terugkijktermijnen, zoals voor taxichauffeurs en opsporingsambtenaren.

²⁴ Per 1 januari 2018 is de «Bijzondere weigeringsmogelijkheid VOG», uitgebreid met misdrijven die zijn gepleegd met een terroristisch oogmerk. Met deze wijziging kan de VOG twintig jaar na de veroordeling in eerste aanleg, eventueel vermeerderd met de detentieperiode, worden geweigerd.

6. Beperken automatische ANBI-status publiekrechtelijke lichamen binnen EU/EER

Tijdens het plenaire debat over de FVW2021 is gesproken over de automatische ANBI-status van overheidsinstellingen in landen binnen de EU/EER waarbij in uw Kamer vragen rezen gelet op de rechtsstatelijke problematiek in enige lidstaten. Daarop heb ik een nadere analyse van de automatische toekenning van de ANBI-status aan overheidsinstellingen binnen de EU/EER en Caribisch Nederland toegezegd. Voor deze nadere analyse maak ik onderscheid tussen de Europeesrechtelijke en materiële aspecten.

In de optiek van het kabinet ontleen de bedoelde publiekrechtelijke instellingen in Nederland per definitie hun bestaansrecht aan het dienen van het publieke belang (algemeen nut). Daarover leggen deze lichamen in Nederland ook publieke verantwoording af. Historisch gezien is het niet meer dan logisch dat de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen de ANBI-status van rechtswege toekomt.

Op grond van het Europees recht – in concreto de vrijheid van kapitaal-verkeer²⁵ – heeft een buitenlandse *public benefit* organisatie en haar donateurs in een andere lidstaat of EER-staat recht op dezelfde fiscale behandeling indien deze organisatie objectief vergelijkbaar is met een binnenlandse *public benefit* organisatie. Dit volgt uit de arresten Centro di Musicologia Walter Stauffer²⁶, Persche²⁷, Missionswerke Werner Heukelbach²⁸, Europese Commissie tegen Oostenrijk²⁹ en Europese Commissie tegen Frankrijk³⁰. Vertaald naar de Nederlandse context mag de fiscale behandeling van de ANBI en haar donateurs dus niet afhangen van het feit of de ANBI in Nederland of in een andere EU/EER-lidstaat is gevestigd. De consequentie daarvan is dat er geen mogelijkheden zijn om voor de automatische toekenning van de ANBI-status onderscheid te maken tussen landen binnen de EU/EER.

Het materiële belang van de ANBI-status van deze publiekrechtelijke lichamen hangt samen met de volgende fiscale regelingen:

- Giftenaftrek voor binnenlandse en kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting (waaronder het afzien van vrijwilligersvergoeding) en giftenaftrek voor de vennootschapsbelasting;
- Onbelaste vrijwilligersvergoeding voor de loonbelasting;
- Vrijstelling van schenk- en erfbelasting voor giften en erfrechtelijke verkrijgingen ontvangen door een ANBI en vrijstelling van schenkbelasting voor giften verkregen van een ANBI.³¹

Het materiële belang van de automatische ANBI-status voor enerzijds de publiekrechtelijke lichamen en anderzijds hun donateurs is niet bekend. Dit komt doordat het niet bekend is – ook niet bij de Belastingdienst – hoeveel van deze lichamen op dit moment de facto van rechtswege de ANBI-status gebruiken. Daarnaast is onbekend in hoeverre zij giften en erfenissen ontvangen, maar ook hoe regelmatig dergelijke ontvangsten voorkomen en welke bedragen hiermee (per verkrijging) gemoeid zijn. Daarom beoog ik hierin meer inzicht te krijgen door bij overheidsinstel-

²⁵ Art. 63 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

²⁶ HvJ 14 september 2006, zaak C-386/04, ECLI:EU:C:2006:568.

²⁷ HvJ 27 januari 2009, zaak C-318/07, ECLI:EU:C:2009:33.

²⁸ HvJ 10 februari 2011, zaak C-25/10, ECLI:EU:C:2011:65.

²⁹ HvJ 16 juni 2011, zaak C-10/10, ECLI:EU:C:2011:399.

³⁰ HvJ 16 juli 2015, zaak C485/14, ECLI:EU:C:2015:506.

³¹ Artikel 32, eerste lid, onder 3°, artikel 33, onder 4° en 10°, Successiewet 1956.

lingen na te gaan welk belang door hen wordt gehecht aan de ANBI-status. Daartoe heb ik contact opgenomen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Samen met deze organisaties wordt een onderzoek opgestart om zowel inzicht in het daadwerkelijke belang van de fiscale regelingen te verkrijgen als inzicht in het meer subjectief ervaren belang van deze regelingen. Daarnaast kan wellicht het slimme invulscherm voor de giftenaftrek in de inkomstenbelasting nuttige informatie opleveren.³² Het is mijn voornemen om door middel van de hiervoor beschreven onderzoeken en inventarisaties meer duidelijkheid in het materiële belang te verkrijgen. Ik zeg toe om hierop volgend jaar nader terug te komen.

7. Moderne vormen van filantropie «crowdfundingplatforms»

Het TK-lid Van Weyenberg (D66) vroeg naar het fiscale kader rond giften en vernieuwende wijzen waarop wordt geprobeerd om fondsen te werven, bijvoorbeeld door middel van crowdfunding en of dit kader wel is ingesteld op modernere vormen van filantropie. Ik stel voorop dat donaties aan een ANBI via een crowdfundingactie niet anders worden behandeld dan giften die op andere wijze aan een ANBI worden gedaan.

Een vraag die in dit verband speelt is of een crowdfundingplatform een ANBI kan zijn. Crowdfundingplatforms brengen geldvragers en geldgevers samen. Om in aanmerking te komen voor de ANBI-status moet een instelling (statutair en feitelijk) uitsluitend of nagenoeg uitsluitend rechtstreeks een voldoende concreet algemeen nuttig doel beogen, en daarnaast voldoen aan de overige voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde voor een platform om te kunnen kwalificeren als ANBI is dat het met zijn activiteiten zelf het algemeen nut dient en niet vooral als «doorgeefluik» fungeert.

Tijdens het debat over de FVW2021 heb ik aangegeven dat ik met de Minister van OCW heb gesproken over crowdfunding in de cultuursector. Daaropvolgend heeft ambtelijk overleg plaatsgehad tussen beide ministeries. Bij twee gesprekken was ook een directeur van een crowdfundingplatform aanwezig als vertegenwoordiger van de sector. Uit het overleg is naar voren gekomen dat de huidige wet- en regelgeving reeds adequate mogelijkheden biedt om een crowdfundingplatform de ANBI-status te geven. Conclusie was dat de vraag of een platform als ANBI kwalificeert sterk afhangt van de specifieke organisatie en werkwijze met betrekking tot de projecten die fondsen werven via het platform. Daarbij hanteert de Belastingdienst geen limitatief «afvinklijstje» als toetsingskader. Uit de gesprekken met de sector blijkt dat er behoefte bestaat aan meer informatie en duidelijkheid over het toetsingskader. Daarom wordt onderzocht op welke wijze meer handvatten kunnen worden aangereikt en hoe deze zo breed mogelijk kunnen worden gecommuniceerd.

8. Verduidelijking van het bestedingscriterium (de anti-oppoteis)

Het TK-lid Van Weyenberg (D66) heeft ook gevraagd naar de grens aan vermogensopbouw door een ANBI die past in het fiscaal kader. Om de doelstelling van een ANBI te verwezenlijken en op die wijze het algemeen nut te dienen, is van belang dat een ANBI daadwerkelijk de daartoe

³² Dit invulscherm is sinds begin 2021 operationeel voor de aangifte inkomstenbelasting 2020. Dit slimme invulscherm bevat de lijst van ANBI's van dat belastingjaar, waarbij het van belang is dat de instelling de ANBI-status had op het moment van het doen van de gift. In het slimme invulscherm kan ook worden gekozen voor overheidsinstellingen die van rechtswege ANBI zijn.

bestemde gelden besteedt conform die doelstelling en niet nodeloos vermogen oppot. Een ANBI mag vermogen aanhouden voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de continuïteit van de voorziene werkzaamheden. In de wet is opgenomen welk vermogen in ieder geval wordt begrepen onder vermogen dat nodig is voor de continuïteit van de voorziene werkzaamheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor vermogen dat is geschonken of nagelaten aan een ANBI, waarbij de schenker of erfflater heeft bepaald dat het vermogen in stand moet worden gehouden. Het bestedingscriterium is een open norm, zodat er geen eenduidige, harde grens zit aan vermogensopbouw door een ANBI. Voor die open norm is gekozen omdat individuele ANBI's en hun concrete doelstellingen sterk van elkaar kunnen verschillen en derhalve maatwerk geboden is.

Vanwege de open norm bestaat niet altijd duidelijkheid over de toepassing van het bestedingscriterium in concrete situaties. Afgesproken is om in overleg met de filantropiesector meer duidelijkheid te verschaffen op een aantal punten, zoals in de brief van 28 maart 2019 aan de Tweede Kamer vermeld.³³ In overleg met de SBF worden momenteel criteria geformuleerd voor algemeen nut investeringen in het kader van het bestedingscriterium. Stel dat een ANBI een aandelenbelang houdt in een vennootschap, dan kan onder voorwaarden sprake zijn van een algemeen nut investering. In dat geval mag de ANBI deze aandelen aanhouden (ongeacht de waarde daarvan) zonder dat dit in strijd komt met het bestedingscriterium. Bij de voorwaarden speelt dat gewaarborgd moet zijn dat niet via de ANBI-regeling en de daaraan gekoppelde fiscale faciliteiten, particuliere belangen van bijvoorbeeld aandeelhouders worden gediend. Het bestedingscriterium zal – eveneens in overleg met de SBF – verder worden verduidelijkt op het punt van de omvang van reserves en in samenhang daarmee de (periodieke) waardering van vermogensbestanddelen.

9. Meldpunt ANBI-site Belastingdienst

Tijdens de plenaire behandeling heeft het TK-lid Lodders (VVD) gevraagd wat de procedure is indien iemand vermoedt dat een ANBI of een persoon gelieerd aan die ANBI zich niet houdt aan de Grondwet of strafbare feiten pleegt. Zoals ik heb aangegeven, kan een burger signalen van schending van de rechtsorde door een ANBI melden bij de Belastingdienst. Hiervoor dient het Meldpunt Misbruik door een ANBI.³⁴ Dit meldpunt is primair bedoeld voor meldingen over gelden die het goede doel niet bereiken, maar ergens anders voor worden gebruikt of worden achtergehouden of de melding dat de instelling iets geheel anders doet dan in de statuten staat. Dit meldpunt is makkelijk te vinden en laagdrempelig. Het Meldpunt Misbruik ANBI kan ook worden gebruikt voor andere signalen over een ANBI, bijvoorbeeld als mensen het idee hebben dat er door een ANBI of personen die gelieerd zijn aan een ANBI, activiteiten plaatsvinden die bijvoorbeeld niet sporen met de wet zoals witwassen. Indien de Belastingdienst niet zelf met deze signalen aan de slag kan, zal de Belastingdienst deze signalen doorzetten naar het OM.

10. Monitoren capaciteit Belastingdienst en onderzoek naar fiscale fraude, belastingontwijking, belastingontduiking, maar ook het witwassen via ANBI's

Op 8 september 2020 hebben de TK-leden Leijten, Lodders, Omtzigt en Van Otterloo in een motie de regering verzocht het toezicht op ANBI's dusdanig vorm te geven dat er een gerede kans bestaat op controle en dat

³³ Kamerstuk 35 026, nr. 63.

³⁴ MeldpuntMisbruikANBI@belastingdienst.nl

permanent toezicht wordt gehouden op financiële gegevens van ANBI's (Kamerstuk 35 437, nr. 14). Deze motie is met algemene stemmen aangenomen.³⁵ Deze motie hangt samen met de motie van het TK-lid Leijten (SP) over onderzoek naar witwaspraktijken via ANBI's³⁶ die is aangehouden gelet op mijn toezegging daarop terug te komen in deze brief. In het debat had mevrouw Leijten het niet alleen over witwaspraktijken in de strikte zin van het woord maar ook over dingen speciaal opzetten om speciaal daarmee belastingaftrek te genereren (constructies). De vragen in deze moties worden in samenhang bekeken.

De Belastingdienst houdt toezicht op circa 45.000 ANBI's. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, volgt het toezicht op de ANBI-instellingen de lijn van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Deze strategie is erop gericht dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf fiscale regels na te leven. Aan de hand van deze strategie maakt de Belastingdienst voortdurend keuzes over waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. In de uitoefening van het toezicht wordt risicogericht gewerkt. Het is praktisch onmogelijk om op alle individuele gevallen gericht toezicht uit te oefenen. Het toezicht wordt daarbij zo selectief en gericht mogelijk ingezet, afgestemd op de (oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven. De Belastingdienst zet capaciteit in op datgene waar de kans op niet-naleving het grootst is of de grootste impact kan hebben. De inspanningen van het ANBI-team zijn, conform de uitvoerings- en toezichtstrategie, erop gericht om te komen tot structurele verbetering van het nalevingsgedrag. Om het nalevingsgedrag te vergroten wordt door de Belastingdienst geïnvesteerd in toezicht aan de voorkant. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting aan ANBI's via diverse kanalen (website, themabijeenkomsten en FD-forum). Het ANBI-team heeft een capaciteit van circa 18 FTE beschikbaar voor toezicht waarvan circa 5 FTE specifiek voor het toezicht op de publicatieplicht. Zo zijn in 2020 circa 3500 instellingen beoordeeld op de publicatieplicht. Daarnaast wordt samengewerkt met de toezichtmedewerkers van de directie MKB en GO en meer specialistische teams zoals ZVP en CCB met betrekking tot het toezicht op de ANBI-criteria. Door de directies MKB en GO staan ANBI's ook onder toezicht ten aanzien van andere belastingmiddelen, bijvoorbeeld als een ANBI BTW-plichtig of inhoudingsplichtig voor de loonheffingen is of als sprake is van signalen die aanleiding kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

Per 1 januari 2021 wordt gebruik gemaakt van het slimme invulscherp voor de giftenaftrek in de inkomstenbelasting. Dit slimme invulscherp kan bruikbare informatie opleveren voor het toezicht door de Belastingdienst. Om deze informatie te koppelen aan een selectietool is een ICT-inspanning vereist. Ook verwacht ik dat de standaardformulieren voor de publicatieverplichting van grotere ANBI's de informatiepositie en inzicht van de Belastingdienst kunnen verbeteren en eraan kunnen bijdragen dat de Belastingdienst gerichter en efficiënter toezicht kan uitoefenen op de publicatieverplichting van ANBI's. Om makkelijker te kunnen voldoen aan de naleving van de publicatieplicht onderzoekt het ANBI-team voorts of een geautomatiseerd portaal kan worden ontwikkeld, een business case is in voorbereiding. Verder kan de informatiepositie en inzicht van de Belastingdienst ten behoeve van het toezicht worden vergroot door uitbreiding van het standaardformulier met (optionele) vragen, zoals in welke sectoren en landen de ANBI actief is, het aantal personeelsleden, of de ANBI onder ander toezicht dan de Belastingdienst valt (zoals sectoraal toezicht of accountantsverklaring). Hierover vindt overleg plaats met de SBF. Voor uitbreiding van het standaardformulier met verplichte vragen zou wijziging van de betreffende uitvoeringsregeling nodig zijn. Het is

³⁵ Handelingen II 2020/21, nr. 13, item 10.

³⁶ Kamerstuk 35 437, nr. 13.

heel goed mogelijk dat een groot deel van de ANBI's een goede governance kent en onder een bepaalde vorm van toezicht staat waarbij de Belastingdienst zou kunnen aanhaken. Deze en ook andere vormen van toezicht of toezichthouders dragen er aan bij dat een gerede kans bestaat op controle en dat permanent toezicht wordt gehouden op financiële gegevens van ANBI's.

Het voorkomen en aanpakken van witwassen – kortgezegd het terugbrengen van geld met criminele oorsprong in het legale geldcircuit, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld – ligt primair in handen van de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Financiën. In dit verband wijs ik op het recente deltaplan tegen witwassen.³⁷ Uit de National Risk Assessment Witwassen 2019 komt de ANBI niet naar voren als een grote witwasdreiging. Dit neemt niet weg dat niet kan worden uitgesloten dat ook ANBI's voor witwassen worden ingezet. Daarom wil ik vragen aan de eerder genoemde nog samen te stellen commissie van deskundigen hoe zij aankijkt tegen het risico op witwaspraktijken via ANBI's. De Belastingdienst en de FIOD gaan samenwerken om misbruik van ANBI's te bestrijden. Samenwerken vergroot de kans op het detecteren van fraude en misbruik zoals witwassen met ANBI's. In dit kader voeren het ANBI-team en de FIOD structureel overleg voor het wederzijds uitwisselen van informatie over ANBI's en de risico's rondom ANBI's. De FIOD adresseert ANBI-problematiek binnen het Financieel Expertise Centrum – een samenwerkingsverband tussen verschillende autoriteiten binnen de financiële sector die actief zijn op het gebied van toezicht, controle, opsporing en vervolging – om de mogelijke fraude- en integriteitsrisico's in relatie tot malafide stichtingen. Signalen uit de praktijk dragen ook bij aan wetgeving die het toezicht ten goede komen. Gebleken is dat contante giften constructies in de hand konden werken. Sinds 1 januari 2021 komen contante giften niet meer in aanmerking voor giftenaftrek.

Naast bovengenoemde acties zal ook de ontwikkeling van een nieuw toezichtstool bijdragen aan het vergroten van inzicht in het ANBI-bestand en problematiek.

11. Tot slot

In deze brief zijn verschillende onderwerpen op het terrein van de giftenaftrek en de ANBI's de revue gepasseerd. Met de FVW2021 zijn belangrijke verbeteringen in de giftenaftrek en ANBI-regeling aangebracht maar er is nog werk te doen. Zo is vanuit uw Kamer aandacht gevraagd voor het algemene nut karakter van ANBI's en voor het toezicht op ANBI's. Dat zijn geen eenvoudige vraagstukken, reden voor mij om een commissie van deskundigen in te stellen om hierop te adviseren. Verder ga ik samen met de goedbedoelensector aan de slag met de in deze brief genoemde vervolgacties. Daarbij wordt ook het advies «Beter geven» dat in opdracht van de SBF is opgesteld, betrokken. Ik streef ernaar de resultaten van deze vervolgacties in één geheel richting Kamer te presenteren, ik verwacht dat dit begin volgend jaar zal zijn. Het maatschappelijk belang van (particuliere) initiatieven zoals goede doelen, is evident. Daarom is het wenselijk dat de stimulering door de overheid, bijvoorbeeld met de giftenaftrek en ANBI-regelingen, effectief en inzichtelijk is. Dit zal dan ook worden getoetst in de evaluatie van de giftenaftrek en de ANBI-regeling uiterlijk 2025 die ziet op de effectiviteit en doelmatigheid van deze regelingen in bredere zin.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

³⁷ Kamerstuk 31 447, nr. 56.