
Vergaderjaar 2022 – 2023

36 202 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

W **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT
EN BELASTINGDIENST**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2022

Per heden heb ik de Kabinetsreactie op het rapport 'Toezicht op Algemeen Nut' naar de Tweede Kamer verstuurd. Op 12 en 13 december 2022 zijn ANBI's uitvoerig aan de orde geweest tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2023.¹ In dat kader stuur ik u hierbij een afschrift van genoemde Kabinetsreactie alsmede het rapport 'Toezicht op Algemeen Nut' dat ik op 21 juni jl. met de Tweede Kamer heb gedeeld.

De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst,

Marnix L.A. van Rij

¹ Kamerstukken 2022/23, 36 202.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2022

Inleiding

Op 21 juni jl. heeft het kabinet het rapport 'Toezicht op Algemeen Nut' naar uw Kamer gestuurd. In de aanbiedingsbrief bij dat rapport heeft het kabinet aangegeven uiterlijk dit najaar met een inhoudelijke reactie op dat rapport te komen. Met deze brief voldoet het kabinet graag aan deze toezegging. Daartoe zal eerst in algemene zin ingegaan worden op het advies en vervolgens op de aanbevelingen van de commissie.

Kabinetsreactie rapport 'Toezicht op Algemeen Nut'

Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer over ongewenst gedrag door ANBI's heeft mijn ambtsvoorganger een commissie van deskundigen (prof. dr. René Bekkers, mr. Hans van Leijenhorst en prof. dr. Ingrid Leijten) ingesteld. Deze commissie heeft onderzocht welke mogelijkheden er zijn, al dan niet door aanpassing van ANBI-regelgeving, om het algemeen nut karakter beter tot uitdrukking te laten komen. Dit onderzoek heeft een inzichtelijk rapport opgeleverd, daarvoor is het kabinet de commissie dankbaar. Het rapport biedt een waardevol inzicht in de maatschappelijke waarde van ANBI's en de wijze waarop toezicht kan worden gehouden op ANBI's zodat zij het algemeen nut (blijven) uitdragen.

Dit rapport is voortgekomen uit zorgen die Tweede Kamerleden de afgelopen jaren hebben geuit in commissies, debatten en Kamervragen over gedrag van ANBI's dat conflicteert met gangbare maatschappelijke waarden en opvattingen. Ter illustratie van die zorgen bevat het rapport een lijst met 25 sets Kamervragen over dergelijk gedrag in de periode 2008-2021.² Wat opvalt, is dat de casussen erg uiteenlopend zijn van karakter. Wat de casussen gemeen hebben is dat het doorgaans gaat om zaken waar de Belastingdienst niet op kan ingrijpen.

De grens van de vrijheid van ANBI's om hun doelen na te streven ligt bij overtreding van de wet (of daar waar toepassing van de integriteitstoets in beeld komt) of daar waar een instelling door de rechter verboden wordt. Verdenkingen, niet-vervolgbare activiteiten of handelingen die simpelweg niet aansluiten bij eenieder's overtuiging van wat behoort tot het 'algemeen nut' zijn binnen de huidige ANBI-regelgeving geen redenen om een instelling de ANBI-status te ontnemen. Het begrip "algemeen nut" is in de wet namelijk neutraal vormgegeven en wordt ook, zoals uit de jurisprudentie blijkt, neutraal getoetst.³ Dit is een belangrijke eigenschap van de ANBI-regelgeving, maar kan soms ongemakkelijk voelen. ANBI's mogen immers, mits zij voldoen aan de voorwaarden, een groot aantal verschillende maatschappelijke doelen nastreven. ANBI's zijn daarmee een reflectie van een pluriforme samenleving waarbinnen niet iedereen altijd dezelfde doelen nastreeft en ook waar dat wel het geval is, niet altijd met dezelfde activiteiten. Sommige ANBI's zijn vooruitstrevend, anderen zijn conservatiever in hun gedachtegoed. Desondanks komt geregeld de vraag op of de overheid meer moet ingrijpen door doelgericht van bepaalde instellingen de ANBI-status te ontnemen, om te voorkomen dat organisaties die zich niet naar gangbare maatschappelijke waarden en opvattingen gedragen, profiteren van fiscale voordelen. De commissie heeft daartoe onderzoek gedaan naar mogelijke veranderingen in de regels voor ANBI's en het toezicht daarop en adviseert - in het kort - het volgende:

1. Digitaliseer de registratie, gegevensverzameling en communicatie van ANBI's;
2. Versterk de capaciteit van het ANBI-team van de Belastingdienst;

² Kamerstukken II 2021/22, 35437, nr. 22. Bijlagen 1 en 2 rapport.

³ 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.

3. Verhoog de intensiteit van toezicht door de informatieplicht en publicatieplicht af te dwingen;
4. Scherp het algemeen-nut vereiste aan met een minimum aan te verrichten activiteiten;
5. Neem geen toets op grondrechten op in de voorwaarden voor de ANBI-status;
6. Verhoog de dekkingsgraad van zelfregulering;
7. Creëer één centraal punt waar gegevens over ANBI's worden gepubliceerd.

Hierna zal het kabinet op deze aanbevelingen ingaan en daarbij aangeven wat er met deze aanbevelingen wordt gedaan. Daarbij worden de aanbevelingen die zien op het verbeteren van toezicht op ANBI's (specifiek aanbeveling 1, 2, 3 en 7) in samenhang behandeld. Op de andere aanbevelingen wordt afzonderlijk ingegaan.

Grondrechtentoets ANBI's

Eind januari 2022 stonden er circa 45.000 organisaties als ANBI geregistreerd. Het betreft organisaties – vaak stichtingen – van verschillende pluimage en omvang. Sommige instellingen draaien geheel op vrijwilligers, andere zijn grote professionele organisaties met werknemers en een grote(re) omzet en vermogen. De doelen en activiteiten lopen sterk uiteen en wringen soms met maatschappelijke normen en waarden.

De commissie besteedt in haar rapport uitgebreid aandacht aan de (on)mogelijkheid om binnen de ANBI-regelgeving te toetsen aan grondrechten in brede zin. Zij adviseert om geen toets op grondrechten in de ANBI-regelgeving of – toezicht op te nemen omdat dit naar haar oordeel onwenselijk, onnodig en onwerkbaar is. Voor dit advies geeft zij verschillende argumenten. Zo zijn grondrechten doorgaans niet absoluut en is het vaak niet eenduidig of een grondrecht wel of niet is geschonden. Ook bestaat er geen hiërarchie tussen grondrechten, in die zin dat het ene grondrecht per definitie boven het andere gaat. Een andere overweging is het belang van particulier initiatief in een pluriforme samenleving zoals dat ook tot uitdrukking komt bij ANBI's. Het begrip algemeen nut is geen natuurconstante maar evolueert. Maatschappelijke organisaties komen op voor belangen die niet altijd overeenkomen met overheidsbeleid of met wat – op dat moment – maatschappelijk geaccepteerd is. Tot slot is de Belastingdienst volgens de commissie niet de geëigende partij om complexe afwegingen m.b.t. ongewenst gedrag en grondrechten te maken. Andere (straf- en civielrechtelijke) maatregelen lijken een betere manier onwenselijk gedrag te voorkomen of te bestrijden. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1 van het rapport.

Het kabinet onderschrijft dat de overheid ideaal gesproken bijdraagt aan het voorkomen van grondrechtenschendingen door burgers en organisaties, dus ook door ANBI's. Iedere schending van grondrechten is er één te veel. Tegelijkertijd blijkt uit het advies van de commissie dat het opnemen van een toets op grondrechten in de voorwaarden voor de ANBI-status onwenselijk, onnodig en onwerkbaar is. Naar het oordeel van het kabinet spreken de gebruikte argumenten voor zich. Het kabinet voelt er daarom niet voor om aanvullende voorwaarden op dit vlak aan ANBI's op te leggen. Het kabinet vindt diversiteit en verscheidenheid in de filantropie en het algemeen nut van groot belang. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat burgers die zich voor maatschappelijke doelen willen inzetten, voldoende keuze hebben en ook kunnen bepalen welke activiteiten van ANBI's zij wenselijk vinden. Dat betekent dan ook dat als er reden is om bijvoorbeeld ANBI's aan te spreken in concrete gevallen waar het schuurt en grondrechten in het geding zouden kunnen zijn, dit niet de taak en verantwoordelijkheid van de Belastingdienst is. Wat naar de opvatting van het kabinet wél kan en moet, is zich duidelijk uitspreken wat het kabinet als wenselijk maatschappelijk gedrag ziet en dit (blijven) uitdragen. Een voorbeeld daarvan is dat het kabinet in de recente beleidsreactie op de Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van 'conversietherapie'⁴ dergelijke conversiepraktijken nadrukkelijk afkeurt en na indiening van het initiatiefwetsvoorstel⁵ met een wettelijk verbod op conversiepraktijken bij de Tweede Kamer zijn standpunt kenbaar zal maken.⁶ Als het initiatiefvoorstel wet wordt, kan -

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 30420, nr. 371.

⁵ Kamerstukken 2021/22, 36178, nr. 2.

⁶ Conversiepraktijken (ook bekend als zogenaemde homogenezing of (homo)conversietherapie) die gericht zijn op het veranderen van de seksuele identiteit, genderidentiteit en/of genderexpressie.

afhankelijk van de strafmaat en de omstandigheden - een veroordeling voor een strafbaar feit grond zijn om de ANBI-status in te trekken. De wet biedt namelijk nu al de mogelijkheid om in gevallen waar overduidelijk (strafrechtelijke) grenzen zijn overschreden de ANBI-status af te wijzen of in te trekken. Dit is de integriteitstoets.⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om veroordelingen wegens haatzaaien, fraudepleging of toepassing van of aanzetten tot geweld. Met ingang van 1 januari 2021 heeft de Belastingdienst bovendien de mogelijkheid om bij gerede twijfel over de integriteit van de instelling of van een of meer van de bestuurders, feitelijk leidinggevendenden of gezichtsbepalende personen van die instelling een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te eisen.⁸

Ook langs andere lijnen wordt werk gemaakt van het bestrijden van (financieel) ongewenst gedrag door maatschappelijke organisaties, zoals ANBI's. In dit kader kan worden gewezen op het wetsvoorstel Wet transparantie maatschappelijke organisaties dat bij uw Kamer in behandeling is.⁹ Achtergrond van dit wetsvoorstel is meer zicht op financiering afkomstig uit het buitenland die mogelijk gepaard gaat met ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke organisaties. Dit wetsvoorstel wil tegengaan dat ontvangen donaties bij maatschappelijke organisaties zorgen voor onwenselijke buitenlandse beïnvloeding. De burgemeester, het Openbaar Ministerie en andere aangewezen overheidsinstanties krijgen de bevoegdheid om bij een maatschappelijke organisatie gericht navraag te kunnen doen naar giften en als het hoge giften zijn te vragen naar de donateur. Het tweede deel van het wetsvoorstel betreft stichtingen en is bedoeld om misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering, tegen te gaan. Stichtingen zijn nu al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel verplicht stichtingen om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het handelsregister. De informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken wordt zo vergroot. Daarnaast is in de brief van het kabinet over de motie- Van Toerenburg en Paternotte of een centrale toezichthouder, zoals bijvoorbeeld de Charity Commission in het Verenigd Koninkrijk, een meerwaarde kan hebben, uitgebreid ingegaan op de andere vormen van toezicht op maatschappelijke organisaties.¹⁰ Dit betreft bijvoorbeeld maatregelen tot terrorismebestrijding en voorkomen van witwassen, zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Daarnaast voorziet bijvoorbeeld de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in maatregelen om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te verbeteren.

Afrondend, de overheid beschikt over een (groeiend) instrumentarium om in te grijpen wanneer ANBI's strafbare feiten plegen of onvoldoende (financieel) transparant zijn. Een aantal actuele ontwikkelingen en de laatste stand van zaken daarvan zijn hieronder opgenomen:

Maatregel	Fase
Uitbreiding integriteitstoets (Fiscale Verzamelwet 2021)	In werking getreden per 1 januari 2021.
Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen	In werking getreden per 1 juli 2021.
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	In werking getreden per 1 juli 2021.
Wet transparantie maatschappelijke organisaties	In afwachting van nota van wijziging en nota naar aanleiding van het verslag.
Wet strafbaarstelling conversiehandelingen	In afwachting van advies Raad van State en reactie initiatiefnemer(s).

Voor de enkele ANBI's die doelen nastreven die kunnen schuren met de maatschappelijke opvattingen, maar waarvan de activiteiten niet beperkt kunnen worden op grond van de bestaande

⁷ Artikel 5b, lid 8, AWR.

⁸ Artikel 5b, lid 9, AWR.

⁹ 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).

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35228, nr. 40.

instrumenten, zouden verdergaande maatregelen niet alleen een buitengewoon complexe taak voor de Belastingdienst opleveren maar ook de veelzijdigheid van ANBI's kunnen schaden. Deze veelzijdigheid op het terrein van algemeen nut is een groot goed dat we niet op het spel moeten zetten voor enkele ANBI's die activiteiten ontplooiën die wellicht op gespannen voet staan met gangbare maatschappelijke waarden en opvattingen. Daarmee volgt het kabinet het advies van de commissie dat het opnemen van een toets op grondrechten in de voorwaarden voor de ANBI-status onwenselijk, onnodig en onwerkbaar is.

Het voorgaande neemt niet weg dat grondrechtelijke uitgangspunten meer indirect een rol kunnen spelen bij de door de commissie wel wenselijk geachte aanpassingen. Daarmee kom ik op het advies van de commissie voor intensivering van toezicht door de Belastingdienst en tot slot op het advies tot verhoging van de dekkingsgraad van zelfregulering.

Minimaal aantal activiteiten ANBI's

ANBI's moeten niet alleen het algemeen nut beogen, uit hun werkzaamheden moet ook blijken dat zij hun doelstelling, en daarmee het algemeen nut, in werkelijkheid nastreven. Dat wil zeggen dat de werkzaamheden van de ANBI feitelijk moeten bijdragen aan het algemeen nut. Op dit moment zijn ANBI's niet verplicht om jaarlijks een bepaald minimum aan activiteiten te verrichten of een minimumbedrag aan algemeen nut te besteden. De commissie beveelt daarom aan in aanbeveling 4 om het algemeen nut-vereiste aan te scherpen door een bestedingscriterium (minimum aan activiteiten verrichten of een minimumbedrag aan het algemeen nut besteden) op te nemen in de Uitvoeringsregeling AWR.

Het komt voor dat bij ANBI's de activiteiten en bestedingen achterblijven in verhouding tot het opgebouwde vermogen. Soms is dit tijdelijk van aard, zoals tijdens de coronaperiode, maar soms ook minder tijdelijk. Het achterblijven van de activiteiten en bestedingen in verhouding tot het opgebouwde vermogen hoeft niet in alle gevallen bezwaarlijk te zijn. Het is in dit kader belangrijk op te merken dat een ANBI niet meer vermogen mag aanhouden dan zij in redelijkheid nodig heeft om haar voorziene activiteiten ten behoeve van het algemeen nut voort te zetten, de zogenoemde "anti-oppteis" in de Uitvoeringsregeling AWR.¹¹ Als de bestedingen structureel achterblijven in verhouding tot het vermogen, acteert de Belastingdienst daar waar nodig al op. Het is namelijk niet de bedoeling dat er nodeloos geld (dat fiscaal gefaciliteerd is verkregen) wordt opgepot. Dit is bedoeld om te besteden aan het algemeen nut. In die zin kent de ANBI-regelgeving dus al een bestedingscriterium. Daarnaast geldt al voor ANBI's de fundamentele voorwaarde dat de uitgaven van de instelling voor ten minste 90% gedaan worden ten behoeve van het algemeen nut (90%-criterium).

Of het door de commissie voorgestelde (aangescherpte) bestedingscriterium voldoende toevoegt aan de ANBI-regelgeving en of dit opweegt tegen de verhoogde complexiteit van de regelgeving, de administratieve lasten voor ANBI's en de extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst zal nader onderzocht moeten worden. De commissie laat zich in haar advies niet uit over de gewenste vormgeving van een aangescherpt bestedingscriterium. Het zou kunnen gaan om een minimum aan activiteiten of een minimumbedrag dat wordt besteed. Beide opties lijken echter lastig te realiseren gelet op de grote verscheidenheid aan ANBI's die zich ook op zeer verschillende manieren inzetten voor hun doelen. Sommige ANBI's zijn het hele jaar door actief, anderen richten zich met minder regelmaat op grote projecten.

Het kabinet zal daarom het voorgestelde (aangescherpte) bestedingscriterium meenemen in de evaluatie van de ANBI-regelgeving die gepland staat voor 2023.

Toezicht door de Belastingdienst

De commissie constateert in haar adviesrapport dat het toezicht op het grootste deel van de ANBI's in Nederland gebrekkig is door beperkte capaciteit en gebrek aan bruikbare gegevens bij de

¹¹ Artikel 1a, lid 1, onderdeel D, Uitvoeringsregeling AWR 1994.

Belastingdienst. Gezien de omvang van de fiscale faciliteiten acht ze het gebrekkig toezicht onwenselijk. De commissie doet daarom diverse aanbevelingen om het toezicht op ANBI's te verbeteren, zoals het digitaliseren van de registratie van ANBI's, het versterken van de capaciteit van het ANBI-team, het intensiveren van toezicht en het creëren van één centraal punt waar de gegevens over ANBI's gepubliceerd worden. De commissie wijst er ook op dat meer toezicht indirect bij kan dragen aan grondrechtenbescherming. Op het moment dat een ANBI haar doen en laten nader moet rechtvaardigen, wordt het lastiger om praktijken die niet door de beugel kunnen, voort te zetten.

Er zijn de afgelopen jaren meerdere stappen gezet om de regels voor ANBI's aan te scherpen en daarmee ook het toezicht op ANBI's te kunnen verbeteren. Sinds 1 januari 2021 dienen grote ANBI's als gevolg van het amendement Lodders/Omtzigt¹² bijvoorbeeld gebruik te maken van standaardformulieren en is ook, zoals reeds toegelicht, de mogelijkheid om een VOG te eisen uitgebreid. Daarnaast worden in de Fiscale Verzamelwet 2024 maatregelen opgenomen om toezicht op ANBI's te vergemakkelijken, zoals de taxatieplicht voor omvangrijke giften in natura en de verduidelijking dat ook ANBI's in derdenlanden aan alle ANBI-voorwaarden dienen te voldoen. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat het feitelijke toezicht op ANBI's kan worden verbeterd. Het kabinet ziet mogelijkheden om het toezicht, in lijn met een deel van de aanbevelingen van de commissie, te verbeteren. Hieronder zal eerst uiteengezet worden hoe de Belastingdienst toezicht houdt op ANBI's en welke uitdagingen ze daarbij ondervinden, daarna zal worden toegelicht welke verbeteringen mogelijk zijn.

Toezicht

De Belastingdienst houdt administratief- en materieel toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving met een team dat bestaat uit 38 fte die verdeeld zijn over twee afdelingen. De ene afdeling verricht voornamelijk werkzaamheden die gericht zijn op het behandelen van aanvragen voor het verkrijgen van de ANBI-status, zowel administratief (volledigheid) als inhoudelijk. Jaarlijks worden er ongeveer 2000 aanvragen voor een ANBI-beschikking schriftelijk ingediend. In dit team wordt ook beoordeeld of door de ANBI's wordt voldaan aan de publicatieplicht. Jaarlijks worden ongeveer 4.000 instellingen beoordeeld in het kader van de publicatieplicht. Als niet aan de publicatieplicht wordt voldaan dan krijgen instellingen de kans om een formele omissie binnen een redelijke tijd te herstellen. In ongeveer 6% van deze beoordelingen is de ANBI-status ingetrokken.

De tweede afdeling beoordeelt of de aangemerkte ANBI's nog steeds aan de ANBI-eisen voldoen. Hier worden ook de bezwaar- en beroepsschriften tegen een afwijzing of intrekking van de ANBI-status behandeld en worden verzoeken tot vooroverleg in behandeling genomen. De werkzaamheden binnen deze afdeling kenmerken zich door een toets op de juistheid (wordt aan de wettelijke voorwaarden voldaan).

Een beperkt deel van afdeling twee van het ANBI-team staat ook opgesteld voor het materieel toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving. Deze vorm van toezicht (achteraf) vormt het sluitstuk van de gehanteerde prioritering in het werkaanbod van het ANBI-team. Conform de uitvoerings- en handavingsstrategie van de Belastingdienst wordt de hoogste prioriteit gegeven aan het werk met een verplicht karakter, zoals werkzaamheden die geïnitieerd worden door burgers, bedrijven en fiscaal dienstverleners (o.a. aanvragen, bezwaar/beroep, vooroverleg, serviceberichten aan intermediairs, etc.). Het materieel toezicht in de huidige vorm focust zich met name op specifieke ANBI-gerelateerde aspecten zoals het "algemeen nut karakter", beoordelen particuliere belangen, de besteding van giften en de feitelijke activiteiten. Door de afwezigheid van een gestructureerde vorm van gegevensverzekrijging beschikt het ANBI-team nauwelijks over risicodetectie mogelijkheden. Dit toezicht is daarom afhankelijk van interne en externe signalen die binnenkomen over ANBI's, onder andere via de postbus Meldpunt Meld Misbruik ANBI (MMA). Dit toezicht kan veelal vanuit kantoor plaatsvinden (kantoortoets). Mocht een boekenonderzoek noodzakelijk zijn dan kan het ANBI-team gebruik maken van een beperkt aantal controlemedewerkers van de verschillende Belastingdienstkantoren verspreid over het land.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35437, nr. 11.

In de periode 1-1-2021 tot en met 31-10-2022 heeft het ANBI-team in totaal 128 toezichtopdrachten (kantoortoetsen en boekenonderzoeken) uitgevoerd. Van 47 instellingen is de ANBI-status ingetrokken.

Uitdagingen en verbeteringen

Als gevolg van het grote aantal ANBI's (circa 45.000) en het gebrek aan een gestructureerde vorm van gegevensverkrijging heeft de huidige vorm van toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving zijn beperkingen. De huidige vorm is arbeidsintensief vanwege het handmatig verzamelen van gegevens op de websites van individuele ANBI's om deze te kunnen controleren op volledigheid en juistheid. Daarnaast moet de Belastingdienst signalen uit informatiebronnen binnen de Belastingdienst en informatie die bij de ANBI is opgevraagd handmatig controleren. Dit legt een groot beslag op de beschikbare capaciteit van het ANBI-team.

Een uitbreiding van de capaciteit lijkt echter niet de effectiefste wijze om het toezicht te verbeteren. Het aanwenden van personeel van de Belastingdienst uit andere teams om toezicht te houden op ANBI's gaat namelijk ten koste van toezicht op andere middelen en het werven van nieuw personeel is een moeilijke opgave in de huidige arbeidsmarkt. Bovenal heeft de commissie terecht geconstateerd dat informatiepositie van het ANBI-team aanzienlijk moet worden versterkt. Als het ANBI-team beschikt over centraal aangeleverde gegevens die via software aan elkaar te koppelen zijn wordt hiermee de informatiepositie versterkt. Met het versterken van de informatiepositie kan er meer aandacht uitgaan naar de inhoudelijke toetsing van de ANBI-voorwaarden en wordt toezicht minder afhankelijk van interne en externe signalen.

Daarom gaat kabinet meerdere acties ondernemen. De digitale gegevensverwerking van de Belastingdienst zal worden verbeterd en er zal een centraal punt opgesteld worden waar ANBI-gegevens aangeleverd, verwerkt en gepubliceerd worden. De verplichte gecentraliseerde aanlevering van gegevens vergt in eerste instantie een aanpassing van de regelgeving, omdat de ANBI-regelgeving nu ANBI's slechts verplicht om gegevens op de eigen of gemeenschappelijke website te publiceren. Parallel aan de aanpassing van de regelgeving kan een online portaal worden ontwikkeld. Dit vraagt om een IV-inspanning en daarbij speelt de prioritering van de schaarse beschikbaarheid van IV-middelen binnen de Belastingdienst een rol. De inpasbaarheid van deze werkzaamheden wordt meegenomen in het meerjarenportfolio van medio 2023 en dan zal ook duidelijk worden wanneer inwerkingtreding haalbaar is. Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat deze wijzigingen in samenspraak met de sector worden vormgegeven, zodat rekening kan worden gehouden met administratieve lasten en verplichtingen van ANBI's. Dit zal een belangrijk onderwerp worden van de overleggen die regulier met de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) worden gevoerd.

Verder werkt de Belastingdienst ook aan een online ANBI-aanvraagproces. Het is de verwachting dat dit na het eerste kwartaal van 2023 operationeel zal zijn en dat ANBI-aanvragen dan ook digitaal, via de website van de Belastingdienst, kunnen worden ingediend. De aanvragen die op deze wijze worden ingediend worden ook gelijktijdig digitaal beschikbaar gesteld aan het ANBI-team voor toetsing. Dit zal leiden tot vereenvoudiging van het aanvraagproces voor aspirant-ANBI's.

Tot slot gaat de Belastingdienst een pilot Informatieloket ANBI's opstarten in het tweede kwartaal van 2023. Dit om betere informatievoorziening aan de voorkant te bewerkstelligen. Dit loket is vooral gericht op nieuwe ANBI's, maar ook op stakeholders, zoals koepelorganisaties, banken en het notariaat.

Dekkingsgraad zelfregulering

Zelfregulering speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector. De commissie stelt in haar adviesrapport dat risico's op fraude en misbruik van de ANBI-status minimaal zijn voor filantropische instellingen die zichzelf onderwerpen aan

gedragscodes en keurmerken en dat spanningen met grondrechten niet of nauwelijks voorkomen in deze groep ANBI's. Dat is de reden dat de commissie adviseert om de dekkingsgraad van zelfregulering binnen deze sector te verhogen. Dit advies past in de Beleidsvisie op filantropie¹³ en de hiervoor genoemde recente brief aan uw Kamer over de uitvoering van de motie leden Van Toorenburg en Paternotte.¹⁴ Het initiatief voor verhoging van de dekkingsgraad van de zelfregulering ligt uiteraard bij de sector zelf maar het kabinet is bereid om hier, waar mogelijk, aan bij te dragen.

Het kabinet onderschrijft dan ook de waardevolle rol van zelfregulering. De instellingen met een ANBI-status die zichzelf onderwerpen aan het toezicht van partijen zoals het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) en Fondsen in Nederland (FIN), dienen aan extra voorwaarden, zoals gedragscodes, te voldoen. Dat kan filantropische instellingen motiveren om beter inzicht te geven in de maatschappelijke impact van hun werk. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een erkenning van het CBF niet gelijk staat aan de ANBI-status: het is een standaard voor kwaliteit en transparantie, terwijl een ANBI-status toegang geeft tot fiscale voordelen.

Met inachtneming van deze kanttekeningen kan het kabinet een verhoging van de dekkingsgraad van de zelfregulering alleen maar toejuichen. De Belastingdienst is zeker bereid tot het voortzetten van de samenwerking met de sector en een uitbreiding daarvan op onderdelen. De Belastingdienst kent al enkele samenwerkingsvormen met de sector. Zij heeft bijvoorbeeld horizontaal toezichtconvenanten afgesloten met het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF; circa 660 erkende instellingen)¹⁵. Deze fondsenwervende organisaties vertegenwoordigen ruim € 4,4 miljard aan geefgeld, aldus het onderzoek Geven in Nederland 2020.¹⁶ Met het CIO, het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (circa 6500 aangesloten kerkelijke instellingen) is eveneens een convenant gesloten. Het afsluiten van deze convenanten heeft geleid tot afspraken tussen het ANBI-team en zogenoemde koepels waarbij de koepels toezien op kwaliteitseisen van processen van aangesloten ANBI's en de borging op naleving. De kerkgenootschappen zien bijvoorbeeld toe op de nakoming van de ANBI-voorwaarden bij de tot hun kerkgenootschap behorende rechtspersonen. Het CIO ziet toe op de deelnemende kerkgenootschappen en de Belastingdienst ziet erop toe dat het CIO de afspraken nakomt. Er vinden momenteel evaluatiegesprekken plaats tussen de Belastingdienst en het CBF over het samenwerkingsconvenant. De Kamer zal te zijner tijd geïnformeerd worden over de uitkomst van deze evaluatie. Daarnaast zal de Belastingdienst regulier contact onderhouden met het CBF over onder andere de uitvoering van de kerntaken van het CBF en relevante ontwikkelingen voor de sector. De SBF heeft daarbij aangegeven bereid te zijn tot nadere afspraken te komen over hoe de sector nog beter kan bijdragen aan de bestaande zelfregulering en de reikwijdte daarvan. Het kabinet zal hierover met de SBF op korte termijn in gesprek treden om gezamenlijk tot een plan van aanpak te komen om zowel de zelfregulering als de uitvoering van de ANBI-regeling verder te verbeteren.

Conclusie

Naar aanleiding van het adviesrapport 'Toezicht op Algemeen Nut' trekt het kabinet een aantal conclusies en zal het zich inzetten om toezicht op ANBI's te verbeteren. In het kort luiden deze conclusies als volgt:

- Het kabinet volgt het advies van de commissie om geen grondrechtentoets op te nemen in de ANBI-regelgeving. Een dergelijke toets op grondrechten in de voorwaarden voor de ANBI-status is onwenselijk, onnodig en onwerkbaar.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 32740, nr. 21. Deze beleidsvisie bestaat uit drie Rijksbrede speerpunten:

- het stimuleren van geefgedrag;
- het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector; en
- het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 40.

¹⁵ Daarbij is in 2018 is een samenwerkingsconvenant Erkenningregeling Goede doelen getekend waarbij de Belastingdienst partij is en waarin is beschreven dat de kwaliteitseisen van de erkenning materieel gelijkwaardig zijn aan de ANBI-eisen.

¹⁶ <https://www.cbf.nl/de-erkenning>. Dat is ruim 75% van het geefgeld (<https://www.geveninnederland.nl/publicatie-geven-in-nederland-2020/>)

- De aanbeveling om een (aangescherpt) bestedingscriterium (jaarlijks minimum aan activiteiten verrichten of een minimumbedrag aan het algemeen nut besteden) in te voeren, zal worden meegenomen in de evaluatie van de ANBI-regelgeving in 2023.
- Er worden diverse acties ondernomen om het toezicht op ANBI's te verbeteren. Er zal een centraal punt worden ontwikkeld waar ANBI-gegevens aangeleverd, verwerkt en gepubliceerd gaan worden. Daarvoor zal ook de regelgeving aangepast worden, zodat het aanleveren van gegevens op dit centraal punt verplicht wordt. Medio 2023 wordt met het verschijnen van de ICT-meerjarenplanning van de Belastingdienst meer duidelijk over de termijn waarop het centrale aanleverpunt wordt ontwikkeld. Daarnaast wordt volgend jaar het online ANBI-aanvraagproces operationeel en zal er een pilot Informatieloket ANBI's opgestart worden.
- De Belastingdienst zal de samenwerkingsconvenanten met het CBF en het CIO voortzetten en evalueren met de sector.
- Het kabinet zal met de SBF in gesprek gaan over de bovenstaande conclusies en acties, zodat deze op een ordentelijke manier doorgevoerd kunnen worden en kunnen rekenen op een breed draagvlak binnen de sector.

Tot slot wil het kabinet erop wijzen dat er voor 2023 een evaluatie van de giftenaftrek en de ANBI-regelgeving gepland staat. Het kabinet wenst daarin dieper in te gaan op de wijze van toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving en mogelijkheden om dit te verbeteren. Daarin zal, mede naar aanleiding van het IBO Vermogensverdeling¹⁷, ook aandacht zijn voor oneigenlijk gebruik. Daarmee blijft het kabinet zich ook de komende jaren inzetten voor de verbetering van de giftenaftrek en ANBI-regelgeving.

De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst,

Marnix L.A. van Rij

¹⁷ IBO Vermogensverdeling: Licht uit, Spot aan: de Vermogensverdeling. Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX-38.