

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 121

Vragen van het lid **Inge van Dijk** (CDA) aan de Staatssecretaris van Financiën over het bericht «*Vermogenden gebruiken eigen goede doelen als belastingconstructie*» (ingezonden 17 augustus 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 20 september 2022).

#### Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «*Vermogenden gebruiken eigen goede doelen als belastingconstructie*»?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2, 3, 4 en 5

Wat vindt u van de bevindingen van het onderzoek van de Belastingdienst dat vermogenden zelf ANBI's (Algemeen nut beogende instellingen) oprichten met als doel hun inkomstenbelasting te verlagen, terwijl zij bijvoorbeeld wel hun inkomsten uit aandelen behouden of een kostbaar schilderij gewoon in hun eigen huis hangt?

Bent u het ermee eens dat het ongehoord is dat er mensen zijn die een regeling met zo'n expliciet maatschappelijk belang karakter misbruiken voor hun eigen gewin en dat dit zo snel mogelijk aan banden moet worden gelegd?

Kunt u meer inzicht geven in het maatschappelijk belang van het schenken van aandelen of waardevolle bezittingen, zoals schilderijen, aan een eigen ANBI? Welk algemeen nut wordt hiermee beoogd? En worden met dergelijke aandelen of waardevolle bezittingen door de ANBI algemeen nut beogende activiteiten uitgevoerd, of zijn dergelijke eigen ANBI's in de regel vooral passief van aard?

In welke situaties is het oprichten van een eigen ANBI en het schenken van bezittingen hieraan volgens u gerechtvaardigd en in welke gevallen niet, en hoe kan dit onderscheid in maatregelen worden neergelegd, zodat misbruik wordt voorkomen?

<sup>1</sup> NOS, 15 augustus 2022 (<https://nos.nl/artikel/2440715-vermogenden-gebruiken-eigen-goede-doelen-als-belastingconstructie>)

Antwoord 2, 3, 4 en 5

Recent is het Interdepartementaal beleidsonderzoek Vermogensverdeling (IBO) naar de Tweede Kamer gezonden waarbij ook is ingezoomd op opmerkelijk gebruik van fiscale regelingen.<sup>2</sup> Experts van de Belastingdienst hebben voor dit IBO een lijst van opmerkelijke casussen opgesteld die zij geregeld in de praktijk tegenkomen. Eén van die casussen ziet op zeer hoge giften aan een (zelf opgerichte) ANBI. Deze zeer hoge giften worden vaak gedaan in de vorm van een periodieke gift omdat voor de aftrek van periodieke giften geen drempelbedrag en met name geen plafond geldt, zoals bij de aftrek van gewone giften wel het geval is. Het IBO illustreert dit aan de hand van een praktijkcasus waarbij aandelen in een eigen bv of een schilderij aan de zelf opgerichte ANBI worden geschonken in de vorm van een periodieke gift, maar het recht op inkomsten uit de aandelen (dividend) of het recht om het schilderij aan eigen muur op te hangen blijft toebehoren aan de schenker en niet is overgegaan naar de ANBI. Uitsluitend het bloot eigendom gaat in deze situaties over naar de ANBI. Het vruchtgebruik blijft bij de schenker.

Mensen kunnen een ANBI oprichten om het algemeen nut te dienen. Soms is de oprichter tevens onderdeel van het bestuur en daarnaast de grootste donateur. Dit is niet gelijk een indicatie van oneigenlijk gebruik. Er zijn wettelijke bepalingen om te waarborgen dat een ANBI niet in het eigen (particulier) belang van een oprichter handelt, maar in het algemeen belang.<sup>3</sup> Ook zijn er waarborgen om te voorkomen dat de oprichter volledige zeggenschap heeft. Zo mag bijvoorbeeld geen enkel persoon (natuurlijk persoon of rechtspersoon) over het vermogen van de ANBI beschikken alsof het zijn eigen vermogen is.<sup>4</sup> Dit is het beschikkingsmacht criterium. Voor de beoordeling van die eventuele aanwezigheid van een te grote beschikkingsmacht kunnen familierelaties ook een rol spelen. De evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's in 2016 gaf aan dat non-compliance zich met name voordoet daar waar sprake is van een gelieerdheid tussen ANBI en ANBI-bestuurder of tussen ANBI-bestuurders onderling. Binnen vermogensfondsen komt deze gelieerdheid vaker voor dan bij fondswervende organisaties.<sup>5</sup> Daarnaast wordt de waarde van giften in natura gesteld op de waarde in het economische verkeer. Als bijvoorbeeld niet het gehele recht op een schilderij of aandelen geschonken wordt, maar slechts het bloot eigendom, zal de waarde van de gift en het aftrekbare bedrag ook (aanzienlijk) afnemen. Toch toont dit IBO aan dat er wel reden is tot zorg. Zo kan uit de signalen en cijfers in het IBO worden opgemaakt dat het om zeer hoge bedragen aan periodieke giften kan gaan met als gevolg dat door de giftenaftrek de volledige grondslag voor de inkomstenbelasting (box 1, 2 en 3) soms zelfs tot nul wordt teruggebracht.<sup>6</sup> Dit is binnen de giftenaftrek enkel met de periodieke gift mogelijk, omdat deze – in tegenstelling tot de andere gift – geen plafond kent. De balans lijkt daarmee bij zeer hoge giften verstoord. Daarom is het kabinet voornemens om, zoals aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij het Belastingplan 2023, de aftrek van periodieke giften per 1 januari 2023 te begrenzen tot € 250.000 per belastingplichtige en eventuele partner samen.<sup>7</sup> De exacte uitwerking van deze maatregel wordt opgenomen in de nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2023.

Vraag 6, 7 en 8

Hoe groot is de groep met meer dan 25 miljoen euro vermogen, waarbij in 2017 in 94 procent van de gevallen sprake was van een zelf opgerichte ANBI, en in hoeveel van die gevallen werd vanwege de giftenaftrek het box 1 inkomen tot nul euro gereduceerd? En kunt u deze vragen ook beantwoorden voor de groep met meer dan 1 miljoen euro vermogen? In hoeveel gevallen van de groep met een vermogen van meer dan 1 miljoen euro en in hoeveel gevallen van de groep met een vermogen van meer dan

<sup>2</sup> IBO Vermogensverdeling: Licht uit, Spot aan: de Vermogensverdeling. Kamerstuk 35 925-IX, nr. 38.

<sup>3</sup> Artikel 5b AWR.

<sup>4</sup> Artikel. 1a, lid 1, onderdeel c, Uitv.reg. AWR 1994.

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 552, nr. 77, p. 22.

<sup>6</sup> Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gift wel daadwerkelijk het vermogen van de schenker verlaat.

<sup>7</sup> Kamerstuk 36 202, nr. 6, p. 10.

25 miljoen euro werd een ANBI opgericht om het bloot eigendom van aandelen in onder te brengen, waarbij het vruchtgebruik nog bij de oprichter zelf lag?

In hoeveel gevallen van de groep met een vermogen van meer dan 1 miljoen euro en in hoeveel gevallen van de groep met een vermogen van meer dan 25 miljoen euro werd een ANBI opgericht om een of meerdere waardevolle bezittingen, zoals schilderijen, in onder te brengen?

Antwoord 6, 7, en 8

In het IBO-rapport zijn cijfers benoemd uit een eenmalig intern onderzoek van de Belastingdienst in 2017. Dit om te kunnen illustreren dat het gebruik van de giftenaftrek bij periodieke giften scheef verdeeld is en om dit ter discussie te stellen. Er is in het kader van het IBO verder niet onderzocht in hoeveel gevallen er sprake kan zijn van bijvoorbeeld zelf opgerichte ANBI's of schenkingen van bloot eigendom. Cijfers hierover zijn ook niet voor handen.

Vraag 9

In hoeveel gevallen wordt volgens de Belastingdienst gebruikgemaakt van het «leegdeclarereren» van de eigen stichting?

Antwoord 9

In het adviesrapport «Toezicht op Algemeen Nut» van de commissie van deskundigen dat ik op 21 juni 2022 naar uw Kamer heb gestuurd, is erop gewezen dat er sprake kan zijn van het «leeg declareren» van ANBI's.<sup>8</sup> Dat is een mogelijke vorm van misbruik waar de commissie door het ANBI Expertisecentrum van de Belastingdienst (ANBI-team) op is geweest. Daarmee wordt bedoeld dat een ANBI die geen of weinig activiteiten verricht, (hoge) kosten maakt voor bestuurdersactiviteiten dan wel uitvoerende activiteiten die door bestuurders, dan wel gelieerde partijen, worden ondernomen en deze ten laste brengen van het vermogen van de ANBI. Het valt niet vast te stellen in hoeveel gevallen hier sprake van zou zijn. Ik vind het belangrijk te benadrukken dat dergelijke situaties al aanleiding kunnen zijn om nader onderzoek te verrichten naar de ANBI of om de ANBI-status in te trekken. In de ANBI-regeling is opgenomen dat beleidsbepalende leden van het orgaan van de instelling<sup>9</sup> voor de werkzaamheden die ze als zodanig voor de instelling verrichten, geen andere beloning mogen ontvangen dan een vergoeding voor gemaakte onkosten en een niet-bovenmatig vacatiegeld.<sup>10</sup> Daarnaast moeten de beheerkosten van een ANBI in redelijke verhouding staan tot de bestedingen.<sup>11</sup> Er wordt daarom ook getoetst of een ANBI geen (onredelijk) hoge kosten maakt. Waar geconstateerd wordt dat er niet wordt voldaan aan de voorwaarden, al dan niet om belasting te ontwijken, kan dit aanleiding zijn om de ANBI-status in te trekken. In het adviesrapport «Toezicht op Algemeen Nut» is de aanbeveling gedaan om het bestedingscriterium verder aan te scherpen om te voorkomen dat instellingen en hun begunstigers van de ANBI-status profiteren zonder dat zij daadwerkelijk bijdragen aan het algemeen nut. In lijn met mijn toezegging tijdens het Commissiedebat Belastingdienst van 7 september jl. zal ik dit rapport oktober a.s. voorzien van een inhoudelijke reactie.

Vraag 10

Is in bovenstaande groepen onderscheid te maken tussen actieve goede doelen waarvoor deze faciliteit oorspronkelijk is bedacht en goede doelen die met name lijken te zijn opgezet om belasting te ontwijken?

Antwoord 10

Nee, dit is niet mogelijk.

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 437, nr. 22, p 47.

<sup>9</sup> Hieronder wordt verstaan een zelfstandige groep personen, een college, een onderdeel of orgaan van de instelling die of dat als eindverantwoordelijke kan worden aangewezen voor het beleid van de instelling, zonder feitelijk ondergeschikt te zijn aan een ander(e) persoon of zelfstandige groep personen, een college, of een onderdeel of orgaan van die instelling. Bijvoorbeeld de Raad van Toezicht.

<sup>10</sup> Artikel 1a, lid 1, onderdeel e, van de UR AWR 1994.

<sup>11</sup> Artikel 1a, lid 1, onderdeel g, Uitv.reg. AWR 1994.

#### Vraag 11

Waarom worden dergelijke constructies nu pas door de Belastingdienst naar buiten gebracht en waarom zijn deze nog niet eerder aangepakt, terwijl hier mogelijk al jarenlang gebruik van wordt gemaakt?

#### Antwoord 11

Het belastingstelsel biedt mogelijkheden tot belastingconstructies. Met belastingconstructies wordt bedoeld op zowel vormen van belastingarbitrage als opmerkelijk gebruik van fiscale regelingen. Met belastingarbitrage wordt bedoeld op het zodanig schuiven met – in onderhavige gevallen – bezit en schuld dat minder belasting hoeft te worden betaald. Fiscale regelingen zijn veelal gekoppeld aan een beleidsdoel en om die reden ooit ingevoerd. Op verzoek van het IBO hebben experts van de Belastingdienst een lijst van opmerkelijke belastingconstructies opgesteld die zij geregeld in de praktijk tegenkomen.<sup>12</sup> Het doel dat het IBO daarbij voor ogen heeft, is een discussie op gang te brengen over de maatschappelijke wenselijkheid van dergelijke fiscale mogelijkheden en de wenselijkheid (de reikwijdte) van (de uitwerking van) diverse fiscale maatregelen. Het kabinet heeft in zijn reactie op het IBO-rapport erkend dat opmerkelijke belastingconstructies te lang over het hoofd zijn gezien en dat deze moeten worden aangepakt.<sup>13</sup> Het kabinet gaat zich de komende jaren inzetten om opmerkelijke belastingconstructies en ondoelmatige fiscale regelingen aan te pakken. Hiervoor geldt een taakstellende opdracht, olopend tot structureel € 550 miljoen. Het kabinet komt in het voorjaar van 2023 met een invulling van de taakstellende opdracht inzake belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Het kabinet kijkt hierbij nadrukkelijk verder dan alleen fiscale constructies ten aanzien van vermogen. Het kabinet zet bij de Miljoenennota 2023 al een eerste concrete stap door voor periodieke giften een plafond in te voeren van € 250.000. Ook zal – los van de taakstellende opdracht – de Belastingdienst samen met het Ministerie van Financiën jaarlijks een set van opmerkelijke belastingconstructies in beeld brengen, zoals aanbevolen in het IBO-rapport. Deze constructies beperken zich niet alleen tot vermogen maar betreffen de hele breedte van het belastingstelsel. Het kabinet heeft voorgesteld deze lijst met opmerkelijke belastingconstructies jaarlijks als bijlage mee te sturen met de Voorjaarsnota. Daarbij zal het kabinet ook aangeven wat de stand van zaken is wat betreft de aanpak van de lijst met constructies zoals gepresenteerd in het IBO-rapport.

#### Vraag 12

Hoe kan volgens u worden verklaard dat het aantal ANBI's tussen 2008 en 2020 is gestegen van 33.000 naar 45.000?

#### Antwoord 12

Sinds 2008 is het aantal ANBI's toegenomen. Er kunnen diverse redenen zijn waarom instellingen, ondanks dat zij dan ook aan meer regels onderworpen worden, een verzoek voor een ANBI-status indienen bij de Belastingdienst. De fiscale voordelen voor de ANBI en de donateurs die schenken aan de ANBI zullen daarvoor veelal de voornaamste redenen vormen. Nadat een instelling de ANBI-status heeft aangevraagd en de Belastingdienst die heeft toegekend krijgt de instelling bijvoorbeeld vrijstelling van erf- en schenkbelasting.<sup>14</sup> Natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen daarnaast een gift aan een ANBI, onder voorwaarden, aftrekken van de inkomsten- respectievelijk vennootschapsbelasting.<sup>15</sup> ANBI's komen ook in aanmerking voor een teruggaaf van 50% van de energiebelasting en opslag duurzame energie- en

<sup>12</sup> Het samenstellen van de casussen is in samenwerking gedaan met experts bij de Belastingdienst die deel uitmaken van interne netwerken en verschillende teams. Om een zo divers mogelijk overzicht te krijgen van de opmerkelijke belastingconstructies is getoetst en geselecteerd op vier onderdelen»: 1) gebruik van fiscale maatregelen 2) inkomensbegrip 3) vermogensoverheveling 4) Uitvoering. De lijst is niet uitputtend en de casussen zijn in willekeurige volgorde opgenomen.

<sup>13</sup> Kamerstuk 36 200-IX, nr. 4.

<sup>14</sup> Art. 32 lid 1 ten 3e Successiewet 1956 (erfbelasting) en artikel 33, ten 4e, Successiewet 1956 (schenkelasting).

<sup>15</sup> Afdeling 6.9 Wet inkomstenbelasting 2001 en artikel 16 Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

klimaattransitie. Dit kan reden zijn om een aanvraag ter verkrijging van de ANBI-status te doen.

Zoals uit de hiervoor genoemde evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's blijkt, is er de laatste jaren een trend zichtbaar waarin de ANBI-status ook buiten de fiscale sfeer betekenis heeft.<sup>16</sup> Dit gebeurt zowel in de publiekrechtelijke als in de private sfeer. Een voorbeeld betreft de voorwaarde voor werklozen om vrijwilligerswerk te verrichten: voor het behoud van een uitkering mag vrijwilligerswerk tegen een vrijwilligersvergoeding uitsluitend worden verricht voor een ANBI (of een SBBI). De ANBI-status wordt steeds vaker als een keurmerk beschouwd. Dit kan een van de redenen zijn dat het aantal aanvragen de laatste jaren stijgt. Het belang van de ANBI-status wordt dan niet zozeer ingegeven vanuit het perspectief van de te behalen fiscale voordelen, maar door de voordelen die deze status biedt als «keurmerk».

Vraag 13 en 14

Heeft de Belastingdienst inzicht in, en houdt zij toezicht op, het soort bezittingen op de balansen van al deze extra opgerichte ANBI's?

Is met het stijgen van het aantal ANBI's ook het ANBI-team van de Belastingdienst uitgebreid? Hoe groot is het ANBI-team bij de Belastingdienst? Hoe groot zou het team moeten zijn om effectief toezicht te kunnen houden en fraude op te sporen?

Antwoord 13 en 14

Het ANBI-team bestaat uit 42 medewerkers die evenredig verdeeld zijn over twee teams. Het eerste team bestaat uit medewerkers die voornamelijk administratieve werkzaamheden verrichten die gericht zijn op het behandelen van aanvragen voor het verkrijgen van een ANBI-beschikking. Daarnaast beoordeelt men in een latere fase of wordt voldaan aan de publicatieplicht. Het tweede team bestaat uit medewerkers die voornamelijk werkzaamheden uitvoeren die zien op de beoordeling of nog steeds aan de ANBI eisen wordt voldaan. Daarbij vindt een inhoudelijke toetsing plaats van o.a. de daadwerkelijk verrichtte activiteiten alsmede een beoordeling van de balans en winst- en verliesrekening. De Belastingdienst houdt administratief, materieel en horizontaal toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving.

In dit kader wil ik graag nogmaals wijzen op het adviesrapport «Toezicht op Algemeen Nut» waarin de commissie van deskundigen meerdere aanbevelingen doet om het toezicht op ANBI's te verbeteren. Zoals ik heb aangegeven, zal ik dit rapport in oktober a.s. voorzien van een inhoudelijke reactie.

Vraag 15, 16 en 17

Wat ziet u voor oplossingen om ongewenste belastingconstructies met de giftenaftrek aan te pakken, terwijl de giftenaftrek nadrukkelijk wel beschikbaar blijft voor gewenst gebruik?

Ziet u opties die reeds per 1 januari 2023 kunnen worden ingevoerd?

Is het bijvoorbeeld mogelijk om het schenken van alleen bloot eigendom van aandelen aan ANBI's van de giftenaftrek uit te sluiten, bijvoorbeeld via een beleidsbesluit, indien blijkt dat hiervan vooral gebruik wordt gemaakt om inkomstenbelasting te reduceren?

Antwoord 15, 16 en 17

Het kabinet is voornemens om, zoals in de antwoorden op de vragen 2 tot en met 5 is vermeld, de aftrek van periodieke giften per 1 januari 2023 te begrenzen tot € 250.000 per belastingplichtige en eventuele partner samen.<sup>17</sup> De exacte uitwerking van deze maatregel wordt opgenomen in de nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2023.

<sup>16</sup> Kamerstuk 34 552, nr. N, p. 35.

<sup>17</sup> Kamerstuk 36 202, nr. 6, p. 10.