

Vergaderjaar 2005–2006

27 789

Modernisering Successiewetgeving

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 2005

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 28 september 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Wijn van Financiën en minister Donner van Justitie over:

- **de discussienota «Algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit» (27 789, nr. 10);**
- **een korte reactie op het concept good governance code van algemeen nut beogende instellingen (goede doelen) van de werkgroep Wijffels (27 789, nr. 11).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **De Haan** (CDA) merkt op dat bij donaties aan goede doelen drie partijen betrokken zijn: de gever, de ontvangende instantie en de overheid. Enerzijds moet de gever er zeker van zijn dat zijn geld wordt besteed aan het goede doel waaraan hij doneert. Anderzijds kan de gever met enige argwaan worden gezien vanwege de fiscale constructies die het mogelijk maken dat misbruik wordt gemaakt van donaties. Sommige stichtingen houden zich met diensten bezig die niet fiscaal gefaciliteerd hoeven te worden. De ontvangende instanties hebben dan ook belang bij transparantie en informatievoorziening, bijvoorbeeld aan de hand van certificering. Verder heeft de fiscus belang bij een transparant stelsel zodat de giftcultuur en de daarbij behorende wetgeving duidelijk zijn. Daarbij zijn strikte eisen en de handhavingcultuur aan de orde.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egenschot (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), Van Beek (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries

(PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Van Egenschot (VVD).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GroenLinks), Örgü (VVD), Vergeer (SP).

In de discussienota geeft het kabinet een eerste aanzet van het beleid voor goede doelen. Er worden geen concrete voorstellen gedaan, maar slechts gedachten geuit. Allereerst moet het begrip «algemeen nut» van algemeen nut beogende instellingen gedefinieerd worden. Die definitie mag niet te strikt worden vastgelegd want anders ontstaat het risico dat bepaalde goede doelen niet meer als zodanig worden aangemerkt door de Belastingdienst. De definitie mag echter ook niet te ruim zijn omdat dan te veel mogelijkheid wordt geschapen om uitgaven op te voeren als aftrekpost.

De fiscale facilitering van giften voor goede doelen vertoont grote verschillen. De aftrekbaarheid van giften van de inkomstenbelasting verschilt bijvoorbeeld van de aftrekbaarheid van giften van de vennootschapsbelasting. Acht de staatssecretaris het noodzakelijk om de fiscale facilitering te harmoniseren?

In de discussienota wordt uitgegaan van een certificatiesysteem voor goede doelen. Voor grote liefdadigheidsinstellingen zoals de Hartstichting en het Koningin Wilhelminafonds is het niet moeilijk om een certificaat te behalen. Aan kleine organisaties zoals dorpsverenigingen mag echter niet de verplichting tot certificering worden opgelegd. Zij hebben niet het geld of de tijd om zich daarmee bezig te houden. De vraag is dan wel of donaties aan deze instellingen nog kunnen worden opgevoerd als aftrekpost. Wellicht kan voor kleine organisaties de verplichting van een accountantsverklaring worden vastgelegd. Een andere mogelijkheid is dat een kascontrole door de leden als voldoende wordt beschouwd om een organisatie als goed doel aan te merken.

Het CBF (Centraal Bureau Fondsenwerving) verzorgt de certificering van goededoelenorganisaties in Nederland. Verkrijgt het fonds daarmee niet een monopoliepositie? Verdient het niet de voorkeur om ook andere instanties toe te staan om certificaten af te geven?

Soms wordt de mogelijkheid van het opvoeren van donaties als aftrekpost misbruikt. Een instelling wordt dan opgevoerd als een goed doel terwijl het in feite een gewone onderneming betreft. Welke rol speelt het CBF in dezen? Verstrekkt het CBF alleen certificaten of houdt het ook toezicht? Zijn deze functies verenigbaar?

In de discussienota wordt de gedachte van een openbare lijst geopperd waarop goededoelenorganisaties zijn vermeld. Wordt kleine organisaties de kans geboden om ook op die lijst geplaatst te worden? Gaat het formaliseren van het begrip «goede doelen» niet ten koste van de goededoelencultuur in Nederland?

De heer **Douma** (PvdA) constateert dat de charitatieve sector steeds vaker de gaten moet vullen die de overheid laat vallen. De overheid zou daarom zorgvuldig met goede doelen moeten omgaan, maar daarvan blijkt vrij weinig in de discussienota. De overheid lijkt weinig te willen veranderen aan de bestaande situatie terwijl dat toch noodzakelijk is. De positie van de donateur verdient de meeste aandacht; hij moet weten waaraan zijn geld besteed wordt. Om die reden moeten instellingen die algemeen nut beogen hun jaarrekening openbaar maken, via de Kamer van Koophandel of internet.

In de discussienota komt het evenwicht tussen zelfregulering en wettelijke bepalingen aan de orde. De zelfregulering is nog te veel afhankelijk van het CBF terwijl lang niet alle goede doelen zich bij dat fonds hebben aangesloten. De algemeen nut beogende instellingen die geen fondsen werven, omdat zij over voldoende vermogen beschikken, moeten ook gebonden worden aan gedragsbepalingen. Betreft de zelfregulering ook deze instellingen? In de discussienota staat dat wordt bedoeld op de organisaties die meer dan 90% van de middelen besteden aan goede doelen. Vrij veel organisaties, zowel in Nederland als daarbuiten, ontplooiën echter nog andere activiteiten. Waarom is de grens gelegd bij 90%?

CDA-prominent Marnix van Rij heeft aangegeven dat de discussienota tamelijk eenzijdig gericht is op nationale fondsenwervende instellingen. In dat verband is de vraag welke organisaties onder het Nederlands beleid vallen.

Vanwege het fiscaal gunstige regime in Nederland zullen instellingen moeten kunnen aangeven of zij voldoen aan bepaalde criteria. Enerzijds is zelfregulering aan de orde, anderzijds moet op zijn minst sprake zijn van een wettelijke verankering van bepalingen. De fiscus moet daarbij zelfstandig kunnen beoordelen of een instelling aan de criteria voldoet. In het traject van zelfregulering speelt de code die wordt voorgesteld door de commissie-Wijffels een belangrijke rol. Op het punt van de beloning is deze tamelijk zwak. Voorgesteld wordt om de beloning die bij de rijksoverheid geldt als maatstaf te laten gelden, maar daarbij staat niet dat het ministersalaris het maximum is. De heer Douma kan zich voorstellen dat de beloning van bestuurders van instellingen die op een gunstig fiscaal tarief mogen rekenen, ten hoogste gelijk is aan het ministersalaris.

Desgevraagd geeft de heer Douma aan dat hij niet kan instemmen met de bepaling dat een keurmerk van het CBF plaatsing van organisaties op de openbare lijst garandeert. De fiscus moet zelf zorgen voor een adequaat controle-instrumentarium om te bezien of organisaties zich aan de gestelde criteria houden. De Belastingdienst mag niet eenzijdig afgaan op een zwaarwegend advies van het CBF of welke andere organisatie dan ook.

In de discussienota wordt voorgesteld om de aparte behandeling van kerkgenootschappen voort te zetten. Naast deze passage wordt ook aandacht besteed aan de controle op misbruik van organisaties voor terrorismedoeleinden. Waarom worden de kerkgenootschappen niet onderworpen aan dezelfde systematiek?

Nederland geeft geen vrijstelling van belastingheffing in box 2 van schenkingen in aandelen, hetgeen in strijd schijnt te zijn met internationale normen. Over de hoogte van dat tarief is discussie ontstaan. Het is teruggebracht van 11% naar 8% en al tijdenlang wordt de suggestie gedaan om een nultarief in te voeren. In de discussienota staat dat de kosten daarvan 55 mln. bedragen. In de begrotingen van 2003 en 2004 bleek bij de post Kansspelen steeds een lager bedrag aan inkomsten te zijn geboekt dan feitelijk aan het einde van het jaar binnenkwam. De verschillen bedragen steeds 100 mln. tot 150 mln. Als die situatie zich voortzet, kan het nultarief, wellicht stapsgewijs, worden ingevoerd.

Welk traject heeft de staatssecretaris voor ogen met betrekking tot het indienen van concrete voorstellen?

De heer **Van As** (LPF) vindt het van groot belang dat goede doelen transparanter worden: burgers hebben er recht op, te weten wat er met hun giften gebeurt. Met die transparantie worden uitwassen, bijvoorbeeld op het punt van topsalarissen, voorkomen. Verder wordt duidelijk of er een goede balans is tussen overheadkosten en uitgaven aan het goede doel. De overheid moet de controle op misbruik van goededoelenorganisaties, zeker op het punt van terrorismegelden, steviger oppakken. In die zin moet ook door de overheid openheid betracht worden. Het kabinet doet de suggestie van een openbare lijst van charitatieve instellingen; alleen die organisaties zouden in aanmerking komen voor fiscale faciliteiten. Wat is de mening van de bewindslieden over de openbare lijst die in de Verenigde Staten wordt gebruikt?

Het is positief dat instellingen die op de openbare lijst staan, verplicht worden om het jaarverslag op de website te publiceren. De uitgaven voor vergoedingen aan bestuurders moeten daarin duidelijk zijn aangegeven. De salarissen mogen in elk geval niet vergelijkbaar zijn met beloningen in het bedrijfsleven. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de geloofwaardigheid van het goede doel in het algemeen.

De signalering van de donateursvereniging van mei 2005 dat meer dan de helft van de goededoelenorganisaties met een CBF-keurmerk geen jaarverslag kan overleggen, is alarmerend. Wat is de mening van de staatssecretaris op dit punt?

Vorig jaar is door de heer Van As tijdens de algemene financiële beschouwingen een motie ingediend waarin de Kamer het kabinet verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de goededoelenorganisaties die belastinggeld ontvangen en waarvan het salaris van de bestuurders hoger ligt dan dat van de minister. Wat is de stand van zaken op dit punt?

Met betrekking tot de financiering van terroristische organisaties onder de dekmantel van de goede doelen heeft de staatssecretaris in zijn brief van 8 juni 2005 aangegeven, dat na de aanslagen van september 2001 een aantal speciale aanbevelingen is overgenomen. In hoeverre worden goede doelen momenteel gescreend op de mogelijkheid dat zij een dekmantel voor de werving van gelden vormen? Zijn de FIOD en de AIVD daarbij betrokken?

Van de goede doelen zijn 16 000 organisaties als algemeen nut beogende instellingen geregistreerd; jaarlijks doen 1600 organisaties het verzoek om erkend te worden. Worden de instellingen die een artikel-24-status aanvragen gescreend op fondswerving voor vermeende terroristische activiteiten? Worden de bestuurders van goededoelenorganisaties gescreend op een strafblad, bijvoorbeeld voor het plegen van witwasactiviteiten? In de brief van 14 juni 2004 zijn maatregelen aangekondigd. De uitwerking daarvan wordt binnenkort, ruim een jaar na dato naar de Kamer gestuurd. Waarom heeft het zo lang geduurd?

De fiscale facilitering van organisaties met de artikel-24-status hield in dat over de eerste donatie 11% belasting werd geheven. Dat percentage is verlaagd naar 8. Sommige organisaties die kunst of wetenschap bevorderen, mogen zelfs het nultarief hanteren. Is naar de mening van de staatssecretaris voetbal kunst? Ook de Stichting van bijzondere gebouwen mag het nultarief hanteren. Welk soort bouwwerken valt daaronder? Gaat het bijvoorbeeld om de gigantische moskee die voor Leiden gepland staat? Dat is naar de mening van de heer Van As niet de bedoeling.

Op 11 mei 2005 heeft de LPF-fractie in een persbericht een aantal maatregelen voorgesteld om de transparantie in de wereld van de goede doelen te verbeteren en de rondgang van terrorismegelden harder te bestrijden. Het is goed dat de minister van Financiën in zijn persbericht van 24 juni de suggesties van de LPF heeft overgenomen door stichting- en publicatieplicht op te leggen in de strijd tegen de rondgang van terrorismegelden.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) constateert dat de boodschap in de discussienota duidelijk is: zelfregulering leidt tot minder regels. Haar fractie kan zich daar volledig in vinden. Zij steunt daarbij het streven naar een duidelijker sanctiebeleid. De lappendeken die nu geldt voor het fiscale beleid voor goede doelen vormt daarbij een hindernis. Deze is op eenvoudige wijze op te heffen door een algehele vrijstelling in te voeren en deze te koppelen aan een uniforme definitie. De jurisprudentie op dat punt moet worden meegenomen in het bepalen van een definitie. In de discussienota wordt daarover niet gesproken.

Naast algehele vrijstelling en uniforme definitie is transparantie een belangrijke eis. De toezichtondersteunende variant die in de nota genoemd wordt, verdient daarbij de voorkeur. Een keurmerk dient echter door meer organisaties dan alleen het CBF afgegeven te kunnen worden. Met betrekking tot het sanctieregime worden drie varianten genoemd. De voorkeur van het kabinet komt echter niet duidelijk naar voren. Aan welke variant geeft het kabinet ten aanzien van goede doelen de voorkeur? Met een algehele vrijstelling wordt het gemakkelijker en leuker om te doneren aan goede doelen. Ook is de algehele vrijstelling bevorderlijk voor de transparantie. Overigens steunt de overheid goede doelen in de vorm van subsidies. De subsidies die in het kader van ontwikkelingsa-

menwerking en onderwijs, cultuur en wetenschappen worden verleend vormen samen een fors bedrag. Het kabinet maakt bezwaar tegen de kosten van algehele vrijstelling, 55 mln. Dat bedrag kan gevonden worden in het geld dat nu in de vorm van subsidies naar goede doelen gaat. Als niet wordt besloten tot een algehele vrijstelling, moet de toevlucht worden genomen tot ad-hocoplossingen. In dat verband is de mogelijkheid van gedeeltelijke afschaffing, bijvoorbeeld van de vrijstellingsregeling of de kwijtscheldingsregeling, aan de orde. De kwijtscheldingsregeling is ongelooflijk onoverzichtelijk. Wat kost het om alleen de kwijtscheldingsregeling af te schaffen?

De administratieve lasten kunnen worden teruggebracht door de optelregel niet te laten gelden voor twee jaar maar voor een jaar. Wat is de mening van de staatssecretaris op dit punt?

Op het punt van de terrorismebestrijding moeten de internationale afspraken worden afgewacht. Uit het verslag van de JBZ-raad van 7 en 8 september 2005 blijkt dat de Commissie binnenkort haar conceptaanbevelingen doet. Daarmee wordt duidelijk wat op Europees niveau wordt verwacht op het terrein van regulering van en gedragsregels voor de liefdadigheidssector. Kan de minister aangeven om welke termijn het gaat? In de discussienota worden kerkelijke en levensbeschouwelijke instellingen uitgesloten van de charitatieve sector onder verwijzing naar het beleid dat op successiewetgevingsgebied wordt gevoerd. Dat argument is echter niet steekhoudend in het licht van het verbeteren van de zekerheid in de charitatieve sector om het terrorisme te kunnen bestrijden. Om die reden is een zwaardere controle op instellingen juist noodzakelijk.

Het antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris** merkt op dat het dossier algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit onderdeel uitmaakt van het algemene dossier van algemeen nut beogende instellingen. Bij het opstellen van de discussienota werd dan ook regelmatig opgelopen tegen relaties met terrorismebestrijding, subsidies en dergelijke. Het fiscaal beleid dient op het overkoepelend beleid voor charitatieve instellingen aan te sluiten. Het verbeteren van de werking van de charitatieve sector aan de hand van de fiscaliteit is slechts beperkt mogelijk. Daarbij loopt het ministerie van Financiën aan tegen praktische en principiële bezwaren.

In dit verband wordt overwogen om fiscale consequenties te verbinden aan certificering. Vooralsnog is besloten om de ontwikkeling van de praktijk af te wachten en geen bepalingen en voorwaarden op te leggen. Daarmee wordt ook de gang van de zelfregulering gevolgd. Op een gegeven moment kan bijvoorbeeld besloten worden om in de risicoselectie het in bezit zijn van een keurmerk te laten meewegen. Het hanteren van een verlaagd tarief voor gecertificeerde instellingen wordt in elk geval niet overwogen, zeker niet op dit moment.

Bij het publiceren van jaarstukken door instellingen met een CBF-keurmerk is zowel het private aspect als de wettelijke, justitiële, verplichting aan de orde. Op fiscaal niveau gelden daarvoor echter geen bepalingen. Het is niet mogelijk om niet-fiscale verplichtingen zoals het publiceren van jaarstukken door te trekken naar fiscale handhaving omdat daarmee rechtssferen worden vermengd.

De dienst die de fiscale bepalingen handhaaft die gelden voor goede doelen, is gevestigd in Den Bosch. Ongeveer 17 000 stichtingen zijn opgenomen in het bestand Gerangschikte instellingen. Die lijst is ooit opgevraagd met een beroep op de WOB (Wet openbaarheid bestuur). Een vermelding op die lijst is niet van doorslaggevend belang voor de belastingaangifte. Ook als organisaties niet vermeld zijn, kan een gift als aftrekpost worden opgevoerd in de IB-aangifte. De handhaving vindt plaats op basis van risicoanalyses. Aan de hand van categorieën, lopend van A1 tot en met D3, wordt een stichting in beeld gebracht. Voor de toetsing in het

veld, de regionale belastingcontrole, wordt een standaard controleprogramma ontwikkeld.

De openbare lijst die in de Verenigde Staten wordt gehanteerd, is opgesteld door de Internal Revenue Service. Deze wordt bewerkt door een commerciële organisatie en daarna verder gebruikt door mensen die giften willen doen en door de overheid zelf. De staatssecretaris kiest niet voor een dergelijke procedure. Hij is bereid om na te gaan of de lijst die in Den Bosch gebruikt wordt, via internet openbaar kan worden gemaakt. De Belastingdienst overlegt intensief met de FIOD/ECD over de betrouwbaarheid van stichtingen. Op basis van informatie van de AIVD of het FEC (Financieel expertisecentrum) worden stichtingen onder de loep genomen. De staatssecretaris wil waken voor stigmatisering. Hij is er daarom geen voorstander van om het regime voor kerken en levensbeschouwelijke stichtingen te veranderen. Naar aanleiding van de discussie over de vrijplaatsen is het project Moskeeën gestart. Aanwijzingen van misstanden kunnen in dat verband naar voren komen. Overigens is bij bestudering van 1100 stichtingen in 2005 gebleken dat de stichting, een formele organisatievorm, niet ideaal is voor terroristische activiteiten. Niettemin is de capaciteit in Den Bosch uitgebreid naar 12 fte's zodat aan handhaving voldoende aandacht kan worden besteed.

De controle op de aftrekposten in de ib vindt plaats op dezelfde manier als op andere posten. Daarop wordt een risicoanalyse geprojecteerd. Een certificering zou die controle gemakkelijker maken, maar daartoe wordt niet overgegaan zolang niet duidelijk is welke invloed de deregulering heeft op de sector. In elk geval wordt met betrekking tot de aftrekpost geen lijst opgesteld van goede doelen. In het Belastingplan zijn stappen gezet om de ib en de vpb te harmoniseren aan de hand van plafond en percentages.

Voor de Belastingdienst geldt dat het inkomen in box 2 gelijk is aan het inkomen in box 1 en box 3. De giftenaftrek geldt voor de inkomens in alle boxen. De vraag die de heer Van Rij stelde in het opinieartikel in het Algemeen Dagblad, kan nog niet beantwoord worden. In een procedure voor het Europees Hof ligt een zaak voor die draait om de vraag in hoeverre het om een interne markt gaat. Daarmee moet de definitie van het begrip «markt» worden afgebakend. Er doen zich momenteel geen praktische problemen voor omdat het in de inkomstenbelasting al mogelijk is om donaties aan buitenlandse instellingen als aftrekpost op te voeren. Verder wordt in de Successiewet gebruik gemaakt van het wederkerigheidsbeginsel. Voordat de bepalingen verruimd worden, wordt de uitspraak van het Europees Hof afgewacht.

De staatssecretaris zegt toe de Kamer bij brief te informeren over de kosten van de afschaffing van de tweejaarsregeling. Hij zal daarbij onderscheid maken tussen de regeling giften waarvoor de samentellingsregeling geldt en de regeling voor giften aan algemeen nut beogende instellingen en overige. Ook betreft hij daarbij de mogelijke administratieve lastenverlichting. De Kamer ontvangt de brief voor de behandeling van het Belastingplan, binnen vier weken.

De besparing bij afschaffing van de kwijtscheldingsregeling is moeilijk in te schatten. Met die afschaffing worden wetenschappelijke instellingen zwaarder belast. De staatssecretaris is geen voorstander van afschaffing van de kwijtscheldingsregeling. Onder de kwijtscheldingsregeling voor gebouwen vallen kerken, musea en concertzalen.

Invoering van het nultarief kost 55 mln. Het voorstel om dat bedrag te vergaren uit subsidiepotjes lijkt onhaalbaar omdat daarmee uitgaven en inkomsten aan elkaar worden gekoppeld hetgeen in strijd is met de begrotingsregels in het regeerakkoord. Bovendien is het niet gemakkelijk om te bepalen welke subsidies verlaagd kunnen worden door invoering van het nultarief. Verder is het niet mogelijk om meevallers op de post inkomsten kansspelen in te zetten voor invoering van het nultarief. Niet alleen wordt daarmee de Zalmnorm overtreden, maar ook is het onmogelijk

lijk om incidentele meevallers in te zetten voor structurele uitgaven. Daarmee zou een incidentele meevaller aan de uitgavenkant immers leiden tot een structurele belastingverlaging aan de inkomstenkant.

De **minister** is het niet eens met de constatering dat de goede doelen de gaten vullen die de overheid laat vallen. De staat vult juist de gaten die vallen omdat op een andere manier niet genoeg middelen kunnen worden vergaard. Daarmee ontstaat een ander perspectief, ook ten aanzien van de vraag of subsidies moeten worden gekort om invoering van het nultarief te financieren.

Aan de instellingen die het algemeen nut beogen zitten meer aspecten dan slechts de fiscalisering. De minister van VWS heeft in 1999 een notitie geschreven over liefdadigheidsacties, waarbij een publiek beroep gedaan wordt op de liefdadigheid voor bepaalde doelen. Een andere invalshoek is die van de kansspelwetgeving, waarbij de opbrengsten van bepaalde loterijen aan goede doelen worden besteed. Over die aspecten heeft eerder een debat plaatsgevonden.

Bij het beschouwen van het fiscale aspect van goede doelen doet zich de noodzaak voor van een definitie om willekeur te voorkomen. Bij de kansspelbelasting en de inzamelingsacties moet er juist gelet worden op de verhouding tussen afdrachten en de kosten die worden ingehouden op inkomsten. Met betrekking tot kerken en levensbeschouwelijke instellingen wordt voor het hanteren van een ander regime gekozen omdat deze als instellingen van algemeen nut voor het eigen bestaan collecteren. Het kabinet streeft naar een grotere coördinatie op de verschillende terreinen zodat de tegenspraak verdwijnt en infrastructuur ontstaat om het vertrouwen waarop de sector berust te onderbouwen. Zowel de consument als de instellingen zijn daarbij gebaat. De negatieve gevolgen voor de sector bij berichten in de media over misstanden bij een charitatieve instelling zijn een belangrijke reden om te komen tot zelfregulering. Het CBF is een van de belangrijkste belangenorganisaties van charitatieve instellingen. De suggestie dat het CBF een monopoliepositie heeft, is verkeerd. Het CBF beoordeelt slechts een deel van de instellingen, hoewel 95% van de grote instellingen door het CBF is gekeurd. Het certificatiesysteem van het CBF is geaccrediteerd bij de Raad voor Accreditatie. Als andere instellingen certificaten willen afgeven, kunnen zij daarvoor geaccrediteerd worden. De onafhankelijkheid van het CBF is gewaarborgd; een minderheid van de liefdadigheidsorganisaties is in het bestuur vertegenwoordigd. Certificatie is een toezichtstaak die in het verlengde van de belangenbehartiging ligt. Deze taken zijn niet met elkaar in tegenspraak. De belangrijkste drijfveer voor zelfregulering is het behoud van publiek vertrouwen. De behoefte aan toezicht op andere instellingen die zich richten tot het publiek of de overheid in verband met de belastingafrek heeft geresulteerd in de oprichting van de commissie-Wijffels. Deze commissie heeft gewerkt aan een code voor fondsenwervende instellingen. In die code is de aanbeveling opgenomen om de beloning van directeuren van instellingen af te leiden van vergelijkbare beloningen bij de rijksoverheid. De sector is verantwoordelijk voor de uitwerking en invoering van de code. De overheid heeft daarin een faciliterende taak waarbij aandacht besteed moet worden aan de diversiteit van de sector. De departementen van Justitie en Financiën organiseren op korte termijn een bijeenkomst met de verschillende brancheorganisaties om te bezien hoe zij kunnen bijdragen aan dit systeem. Een wettelijke verankering van de code is pas aan de orde als daaraan juridische consequenties verbonden worden. Dat is vooralsnog niet het geval. Wettelijke verankering zou als bezwaar kunnen hebben dat daarmee de verschillende bepalingen juridisch worden afgebakend. Kwaadwillende instanties komen daarmee in de gelegenheid om misbruik te maken terwijl goedwillende instanties te veel worden gebonden.

Stichtingen die zich achter de schermen toeleggen op fondsenwerving voor terrorisme, zijn niet als kerkgenootschap georganiseerd. Overigens wordt op dit terrein op internationaal niveau samengewerkt. Daarbij is de fondswerving onder het mom van een goed doel slechts één aspect. Een ander aspect is in hoeverre stichtingen en andere instellingen als dekmantel worden gebruikt voor de financiering van terrorisme. De mededeling van de Europese Commissie zal waarschijnlijk een vertaling zijn van de uitgangspunten die in het kader van FATF (Financial Action Task Force) zijn ontwikkeld met betrekking tot het toezicht op financieringsstromen in de Europese Unie. De kernpunten zijn: openbare registratie, vergroting van transparantie, samenwerking tussen overheidsorganen en meldplicht met betrekking tot handhaving.

Er zijn geen geheime reserves in de post inkomsten kansspelen. De minister van Financiën heeft discipline gebracht in het systeem en de overschotten op deze post vallen de laatste jaren dan ook tegen. Bestuurders van artikel-24-stichtingen worden niet gescreend. In het algemeen worden bestuurders van stichtingen niet gescreend.

Nadere gedachtewisseling

De heer **De Haan** (CDA) constateert dat de overheid niet voornemens is om de charitatieve sector aan allerlei bepalingen te binden. Hij is daardoor gerustgesteld.

Het voorstel van de VVD-fractie om invoering van het nultarief te financieren door subsidiebedragen voor ontwikkelingssamenwerking en cultuur te verlagen, kan niet op goedkeuring van de CDA-fractie rekenen.

De heer **Douma** (PvdA) vraagt naar het vervolg van de discussienota. Wanneer kan de Kamer nadere voorstellen tegemoet zien?

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) vraagt of bij de bepaling van een definitie van «algemeen nut» rekening wordt gehouden met de jurisprudentie op dat punt.

Aan welke van de drie bestaande sanctiemogelijkheden geeft het kabinet de voorkeur?

Mevrouw Van Egerschot gaat na op welke manier het bedrag van 55 mln. vergaard kan worden. Zij meent dat daarvoor niet aan de Zalmnorm getornd hoeft te worden.

De heer **Van der Vlies** (SGP) houdt een pleidooi voor de positie van de goede doelen. Hij kan instemmen met het streven naar transparantie, certificering en het uitgangspunt van zelfregulering. Een en ander mag echter niet ten koste gaan van de kleine organisaties. Ook gaat hij akkoord met hetgeen de bewindslieden gezegd hebben over de bejegening van kerkelijke en levensbeschouwelijke instellingen: niet stigmatiseren, wel monitoren.

De **staatssecretaris** geeft aan dat de voorkeur voor een variant afhangt van de ontwikkeling van de zelfregulering. Die wordt afgewacht.

De **minister** bevestigt dat in het formuleren van een uniforme definitie de jurisprudentie wordt meegenomen.

De discussienota vormt het begin van een traject dat is gestart om ontwikkelingen te stroomlijnen. In relatie tot de totstandkoming van de code-Wijffels overleggen de ministeries van Justitie en Financiën met brancheorganisaties om de geaccepteerde normen in de sectoren te inventariseren. Ook wordt gesproken over de eisen die worden gesteld aan de vergunningen voor de kansspelorganisaties. Als deze ontwikkelingen in de loop van het komend jaar hun beslag hebben gekregen, kan

de Kamer aan de hand van een nota grondiger geïnformeerd worden over het overheidsbeleid op dit punt.

Toezeggingen

De voorzitter stelt vast dat de staatssecretaris en de minister de volgende toezeggingen hebben gedaan:

- in de loop van het komend jaar verschijnt een geïntegreerde notitie over kansspelen, de code-Wijffels en charitatieve organisaties;
- binnen vier weken ontvangt de Kamer een brief over de uitwerking van de afschaffing van de tweejaarsregeling, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de consequenties voor de administratieve lasten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Vente