

Vergaderjaar 2010–2011

32 740

Fiscale agenda

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN FINANCIËN EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2011

Inleiding

In het regeerakkoord en gedoogakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid» heeft het kabinet aangekondigd met een voorstel voor een Geefwet te komen, dat gekoppeld is aan zowel cultuur als aan de stroomlijning van fiscale faciliteiten voor het geven aan goede doelen. Uw Kamer is door de staatssecretaris van Financiën op 14 april 2011 in de Fiscale agenda (FA) nader geïnformeerd over de contouren van de Geefwet met de toezegging, dat het kabinet uw Kamer uitgebreider zal informeren over de daarin op te nemen beleidsvoornemens. In de FA is aangekondigd dat onderzocht zal worden hoe het geven aan de filantropische sector nog meer gestimuleerd kan worden en op welke wijze het ondernemerschap in de culturele sector kan worden versterkt, waaronder de verantwoordelijkheid voor het genereren van private middelen.¹ De aangekondigde Geefwet was voor het kabinet tevens aanleiding te onderzoeken hoe omgegaan kan worden met het versterken van toezicht en transparantie in de goede doelensector, versterking van good governance en het verbeteren van het publieksvertrouwen.

Met deze brief wil het kabinet uw Kamer nader informeren over de invulling van de Geefwet. Het op 21 juni jl. met de filantropische sector gesloten convenant neemt hierbij een prominente plaats in. Het convenant is bij deze brief gevoegd. De Geefwet zal verder bestaan uit wijzigingen van wetten en regelgeving op verschillende beleidsterreinen. De Geefwet is een verzameling van een reeks maatregelen en afspraken die het geven aan goede doelen nog meer zal stimuleren en faciliteren. Mede om die reden is de Geefwet in het regeerakkoord gekoppeld aan cultuur. Dit kabinet stuurt erop aan dat publieke en private partijen meer gaan samenwerken, instellingen actief op zoek gaan naar geldbronnen en dat het ondernemerschap de boventoon gaat voeren. Het kabinet zal dit stimuleren en faciliteren door wet- en regelgeving die ondernemerschap in die sector stimuleert.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 740 nr. 1, blz. 52.

De filantropische sector

Nederland was en is een land van particulier initiatief en kent een grote non-profit-sector. De filantropische sector is onderdeel van de non-profitsector omdat zij zich belangeloos en zonder winst oogmerk inzet voor het algemeen nut, ofwel voor goede doelen. De moderne filantropie is niet meer de liefdadigheid uit vorige eeuwen maar bestrijkt het brede terrein van algemeen maatschappelijk nuttige zaken. De filantropische sector is groeiende, in Nederland werd in 2009 totaal € 4,7 miljard gegeven aan goede doelen.¹ Het kabinet wil het particulier initiatief verder stimuleren en nadrukkelijker betrekken bij de inrichting van onze samenleving. Door mensen weer te verbinden met maatschappelijke doelen kan de directe betrokkenheid kenbaar worden gemaakt.

Publiek/private samenwerking in convenant

Het kabinet komt tot de conclusie dat er een gezamenlijk belang is van de overheid en de sector filantropie om de krachten te bundelen en dat de overheid ruimte moet bieden aan de samenleving om verantwoordelijkheid te nemen en initiatieven te ontplooiën. Door beter samen te werken streven het kabinet en de sector filantropie naar meer maatschappelijk rendement. Om die samenwerking te bestendigen heeft het kabinet op 21 juni jl. met de sector filantropie, vertegenwoordigd door de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) het convenant «Ruimte voor Geven» gesloten.² Met dit convenant onderstrepen de filantropische sector en het kabinet hun wens om te komen tot een langdurig partnerschap. Een structurele samenwerking op de vele publieke terreinen waar zij actief zijn, onder meer op het terrein van gezondheidszorg, sport, cultuur, natuur, milieu, onderwijs, wetenschap, ontwikkelingssamenwerking, leefbaarheid en welzijn. Van de zijde van de overheid vraagt dat laatste om het scheppen van randvoorwaarden om die inzet mogelijk te maken. Zo is het in een tijd van heroverweging van overheidsuitgaven van belang dat particulier geven wordt bevorderd. Een samenhangend en duidelijk fiscaal regime dat stimulerend werkt, draagt daaraan bij. Met de afspraken in het convenant wordt allereerst gestreefd naar het verbeteren van de uitwisseling van kennis en informatie en het verbeteren van de afstemming van beleid en bestedingen. Met deze afspraken om frequenter en gericht te overleggen wordt uiting gegeven aan het gedeelde besef dat beide partijen gebaat zijn bij een bundeling van krachten. Ook is overeengekomen dat de sector en het kabinet in overleg treden over het ontwikkelen van innovatieve financieringswijzen voor de sector en verdienmodellen voor maatschappelijke initiatieven. De sector filantropie zet de komende tijd in op het versterken van de infrastructuur van de sector zelf. Voorts is er een gezamenlijk belang om de transparantie van de sector te vergroten en het publieksvertrouwen te versterken. Ten slotte zijn afspraken gemaakt rondom het verduurzamen van projecten en het verder introduceren van lokale gemeenschapsfondsen.

Ter nadere invulling van bovenstaande afspraken zullen op de terreinen van gezondheidszorg, natuur en milieu, welzijn en sport, ontwikkelingssamenwerking, leefbaarheid, onderwijs en wetenschap, cultuur en sociale cohesie per departement afspraken worden gemaakt en waar mogelijk deelconvenanten met de sector worden gesloten.

Cultuur

De Geefwet is in het regeerakkoord gekoppeld aan cultuur. Het kabinet staat voor een toekomstgericht cultuurbeleid. Uitgangspunt van het kabinet is dat in alle regio's een kwalitatief hoogwaardig aanbod blijft

¹ GIN 2011, Geven in Nederland, VU Amsterdam.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bestaan. De maatregelen zijn gericht op een sterke cultuursector, ondernemend, innovatief en minder afhankelijk van de overheid. Het kabinet wil dat culturele instellingen en kunstenaars ondernemender worden, een groter deel van hun inkomsten zelf verwerven en daarbij sterk gericht zijn op hun publiek. Uw Kamer is op 10 juni jl. geïnformeerd over de nieuwe visie op het cultuurbeleid.

Het grootste deel van de cultuursector is geheel privaat, dat wil zeggen niet door de overheid gefinancierd in de vorm van subsidies. In het andere deel waar de overheid als medefinancier optreedt, wordt gemiddeld voor circa 40% aan eigen inkomsten gegenereerd. Dit deel betreft publieksinkomsten zoals kaartverkoop en horeca-inkomsten alsmede giften en sponsoring door bedrijven. In 2009 gaven Nederlanders € 454 miljoen aan cultuur, dit is ongeveer 10% van de totale giften aan goede doelen. Veel culturele instellingen hebben «vrienden van» verenigingen en bedrijvenclubs. Ook ontvangen instellingen inkomsten van goede doelenloterijen en private cultuurfondsen.

Voor de rijksgesubsidieerde instellingen in de basisinfrastructuur gaat vanaf 2013 een eigen inkomstennorm gelden als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie. De norm bedraagt voor alle cultuurproducerende instellingen 17,5% en voor de podiumkunsten 21,5%. De overheid stimuleert verder via voorlichting en kennisuitwisseling het verwerven van eigen inkomsten.

Er zijn veel fiscale faciliteiten waarvan culturele instellingen of hun donateurs gebruik kunnen maken. Zo bestaat de ANBI-status voor instellingen waaraan allerlei fiscale voordelen zijn verbonden en zijn er onder meer regelingen voor geven, nalaten en beleggen. In de praktijk blijkt het gebruik van deze faciliteiten echter beperkt. De staatssecretarissen van OCW en Financiën zullen daarom een geefcampagne organiseren, om de bekendheid van culturele instellingen en burgers met fiscale faciliteiten te vergroten en ze te helpen bij het gebruik daarvan.

Een andere fiscale faciliteit op het gebied van cultuur is de aftrek van onderhoudskosten voor rijksmonumenten. Eigenaren van monumentenpanden kunnen vaste eigenaarslasten, zoals het eigenaarsdeel van de onroerendzaakbelasting, opstalverzekeringspremie, waterschapsbelasting en een bedrag voor afschrijving aftrekken. Deze lasten zijn echter voor eigenaren van rijksmonumenten niet anders dan voor overige eigenaren, er is geen reden om dit voordeel in stand te houden. Daarnaast is de aftrek voor kosten voor onderhoud aan een rijksmonumentenpand niet gemaximeerd. Hier kan een bovengrens worden ingevoerd. Genoemde maatregelen leveren een bedrag van € 25 miljoen op, dat zal worden ingezet voor cultureel ondernemerschap.

De fiscale maatregelen

In een flink aantal fiscale wetten zijn faciliteiten ten behoeve van de goede doelensector opgenomen. Een aantal van die faciliteiten is er in het bijzonder op gericht het geven aan goede doelen te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan de giftenaftrek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting en de vrijstelling van schenk- en erfbelasting voor verkrijgingen door of van goede doelen instellingen. De faciliteiten zijn voor een belangrijk deel gekoppeld aan het hebben van de status van algemeen nut beogende instelling (ANBI) voor de verkrijgende of uitdelende instelling. Instellingen kunnen door de Belastingdienst als ANBI worden aangemerkt als zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Dit huidige fiscale instrumentarium ten behoeve van de goede doelensector is ruimhartig en goed ontwikkeld, ook naar internationale maatstaven gemeten. In het kader van een terugtrekkende overheid, waarbij goede doelen steeds meer worden gestimuleerd in eigen middelen te voorzien, onderstreept het kabinet dat een fiscaal regime dat het geven aan goede doelen stimuleert van groot belang is. Daarom

wordt op een aantal onderdelen gezien of er toch nog ruimte is voor verbetering, waarbij buitenlandse stelsels als inspiratiebron kunnen dienen. Dat betreft in de eerste plaats de invulling van het ANBI-begrip. De Nederlandse omschrijving daarvan is vanouds open en niet beperkend om zodoende ruimte te geven aan veranderende maatschappelijke opvattingen. Consequentie daarvan is dat er soms discussie ontstaat of een bepaalde doelstelling als algemeen nuttig dient te worden aangemerkt. Uiteindelijk wordt het aan de rechtspraak overgelaten uit te maken of een instelling als ANBI kan worden aangemerkt. In de literatuur wordt daarom wel gevraagd om een specifiekere invulling van het begrip «algemeen nut» in de zin van de ANBI-regeling, dit in tegenstelling tot die open norm. Verwezen wordt naar het Verenigd Koninkrijk en Duitsland als voorbeelden waar categorieën worden benoemd die wel kwalificeren als ANBI en categorieën die niet kwalificeren. Ook die systemen hebben echter een open restcategorie om mee te kunnen ademen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Door deze open restcategorie blijft er ruimte bestaan voor discussie over de invulling van het begrip «algemeen nut». Het is dus de vraag of dit in de praktijk tot een beter ingekaderd «algemeen nut»-begrip leidt of dat het slechts schijn is. Of een specifiekere invulling van het begrip «algemeen nut» wenselijk is, wordt thans nog gezien.

Daarnaast kent het Verenigd Koninkrijk geen giftenaftrek zoals wij die kennen, maar een «bijplus» bovenop de verkregen giften aan de instelling, naar rato van de verkregen giften. Er zijn enkele wetenschappelijke onderzoeken bekend waaruit de conclusie kan worden getrokken dat een bijplus bij de instelling het geefgedrag meer stimuleert dan de aftrek bij de gever. Dit heeft de vraag doen opkomen of de omschakeling naar zo'n systeem in Nederland ook wenselijk is. Hoewel het een interessante gedachte is die past in een tijd waarin de burger meebepaalt hoe overheidsgeld moet worden gealloceerd, vindt het kabinet het op dit moment niet opportuun om tot een dermate ingrijpende wijziging in de systematiek over te gaan.

Dit wordt mede ingegeven door het feit dat bepaalde (categorieën) ANBI's al worden geconfronteerd met de gevolgen van de bezuinigingen door de overheid. De voordelen van een bijplus zijn namelijk thans ongewis terwijl er wel nadelen aan zijn verbonden, zoals mogelijke herverdelingseffecten.

Het streven van het kabinet is gericht op een meer ondernemende filantropische sector die minder afhankelijk is van de overheid. Dit heeft zijn doorwerking naar de vraag of en in hoeverre commerciële activiteiten een belemmering zijn voor de ANBI-status. Thans worden commerciële activiteiten in beperkte mate toegestaan bij ANBI's. Evenwel kunnen commerciële activiteiten er in bepaalde gevallen toe leiden dat de ANBI-status niet wordt toegekend aan instellingen. Het kabinet is van mening dat het binnen het stimuleren van ondernemerschap in de filantropische sector past om ruimhartiger om te gaan met de mate van commerciële activiteiten die binnen de ANBI toegestaan kunnen worden. Wel wordt nog gezien of in dit verband onderscheid moet worden gemaakt naar de aard en omvang van de commerciële activiteiten. Een ruimhartige benadering met het oog op het stimuleren van ondernemerschap mag er immers niet toe leiden dat de ANBI-status gaat dienen als vehikel om ondernemingen belastingvrijdom of bepaalde faciliteiten in de vennootschapsbelasting te bieden. Evenmin mag deze benadering ertoe leiden dat ANBI's een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van gangbare marktpartijen wordt gegeven die dezelfde activiteiten ontplooiën. Daarom moet een balans worden gevonden tussen enerzijds een ruimhartige benadering met betrekking tot commerciële activiteiten en anderzijds het voorkomen van oneigenlijk gebruik van belastingfaciliteiten of een oneerlijk concurrentievoordeel. Daar waar ANBI's daadwer-

kelijk in concurrentie treden met marktpartijen moet worden bedacht dat een eventuele onderworpenheid aan de vennootschapsbelasting niet hoeft te betekenen dat ook daadwerkelijk vennootschapsbelasting betaald moet worden. Dit laatste is afhankelijk van een samenstel van factoren, waaronder bepaalde faciliteiten en de hoogte van de winst.

In het kader van het zoeken naar een balans tussen enerzijds een ruimhartig beleid inzake de commerciële activiteiten en anderzijds het voorkomen van oneigenlijk gebruik van belastingfaciliteiten of een oneerlijk concurrentievoordeel, heeft de staatssecretaris van Financiën in een onderschrift bij een uitspraak van Hof Den Bosch¹ aangekondigd tot heroverweging van faciliteiten over te gaan. Concreet ging het bij die uitspraak om het gebruik van de faciliteit voor de fiscaal fondswervende instelling, maar ook andere faciliteiten uit de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 worden in die heroverweging betrokken. Ook hier is het doel deze faciliteiten opnieuw te richten op louter de groep instellingen waar zij ooit voor bedoeld waren, waarbij tevens zal worden gezien of deze faciliteiten met de opbrengst van die exercitie voor deze groep instellingen kunnen worden verruimd. Zo wordt nader onderzocht of culturele instellingen met een ANBI-status, die worden gestimuleerd om door het ontplooiën van commerciële activiteiten meer in eigen middelen te kunnen voorzien, via een te vormen reserve de belastingheffing vooruit kunnen schuiven, dan wel uiteindelijk kunnen voorkomen. Eén van de voorwaarden hiervoor zal dan wel zijn dat de behaalde resultaten uiteindelijk ten goede komen aan het algemeen nuttige doel.

Een voorbeeld ter illustratie: een stichting, waarin naast een museum ook een museumwinkel en een café zijn ondergebracht, behaalt winsten met deze laatste twee activiteiten. Deze winsten zou het museum dan kunnen doteren aan een reserve, waardoor op dat moment geen vennootschapsbelasting over die gereserveerde winst hoeft te worden betaald. Deze gevormde reserve kan vervolgens worden ingezet ter financiering van bijvoorbeeld een nieuwe tentoonstelling. Daarnaast zal worden gezien of de bestaande vrijstelling van vennootschapsbelasting voor lichamen die een algemeen maatschappelijk belang behartigen – een faciliteit waar naar het zich laat aanzien thans slechts in beperkte mate gebruik van wordt gemaakt – kan worden verruimd. Zo wordt onderzocht of de winstgrens – een van de voorwaarden voor een beroep op de huidige vrijstelling – kan worden verhoogd.

Verder wordt bekeken of die belastingvrijstelling kan worden omgevormd in een aangiftevrijstelling. Dit zal leiden tot administratieve lastenverlichting. Culturele instellingen zullen van deze faciliteiten gebruik kunnen gaan maken, mits aan de voorwaarden wordt voldaan.

Het kabinet wil nogmaals² benadrukken dat de invulling van de Geefwet binnen de fiscaliteit niet de vorm zal krijgen van een bezuiniging. Zoals vorig jaar bij de behandeling van het Belastingplan 2011 door de staatssecretaris van Financiën is toegezegd³ zullen aanpassingen in de wetgeving niet leiden tot een achteruitgang in de fiscale stimulering van schenkingen aan ANBI's of SBBI's. Indien het een mogelijke aanscherping betreft, dan is dit bedoeld om een enkele uitwas te beperken. Voor zover dit leidt tot extra budgettaire ruimte in het lastenkader, zal dit ten behoeve van de geeffaciliteiten worden aangewend. Het bredere doel van de Geefwet is het geefklimaat te stimuleren en beleid te ondersteunen dat instellingen op andere wijze in hun inkomsten moeten voorzien dan door een beroep te doen op de overheid. Naast de genoemde maatregelen beoogt het kabinet extra fiscale maatregelen in te zetten voor cultureel ondernemerschap. Het voornemen is de fiscale aspecten van de Geefwet in het Belastingplan 2012 uit te werken, dat met Prinsjesdag gepresenteerd zal worden.

¹ NTFR 2011–254, toelichting staatssecretaris van 25 november 2010, nr. DGB 2010/7612, naar aanleiding van de uitspraken van Hof Den Bosch van 25 juni 2010, nr. 2008/00620 en van 24 september 2010, nr. 2009/00338.

² Zie het schriftelijk overleg Fiscale agenda Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 3, blz. 105.

³ Handelingen I 2010/11, blz. 13–17.

Transparantie en toezicht

Het kabinet is tot de slotsom gekomen dat het regelen van toezicht en transparantie in aparte wet- of regelgeving als onderdeel van de Geefwet thans niet wenselijk is. Zowel de filantropische sector als het kabinet onderschrijft de wens van uw Kamer, ook als basis voor voortzetting van het ruimhartige fiscale beleid, dat er op gebied van transparantie en toezicht nog veel verbeterd moet worden. Transparantie is een belangrijke voorwaarde voor het publieksvertrouwen in de sector filantropie. Publieksvertrouwen is een voorwaarde om het geefgedrag te stimuleren in onder meer de cultuursector.

De burger die geeft en het bedrijf dat bijdraagt willen zeker zijn dat de giften en sponsoring aan het beoogde doel besteed worden en dat deze ook effectief zijn. Van belang is dat de filantropische sector uit particuliere initiatieven bestaat en private middelen verwerft over de besteding waarvan de overheid in beginsel geen zeggenschap heeft.

In zoverre betracht de overheid terughoudendheid. Daartegenover staat dat veel fondsenwervende instellingen overheidssubsidie ontvangen alsmede aanspraak maken op een pakket fiscaal gunstige regelingen indien de goede doelenorganisatie de ANBI-status heeft. Daarmee is een aanzienlijk publiek belang gemoeid dat de overheid dient te bewaken door middel van adequaat toezicht en het bevorderen van transparantie.

Transparantie over prestaties met behulp van keurmerken en gedragscodes helpen om het vertrouwen te herstellen en hoog te houden. Daarom zullen de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën in samenwerking met de filantropische sector een gezamenlijk document opstellen met daarin een moderne visie op toezicht en verantwoording. Aan de hand van dit document zullen vervolgens concrete instrumenten worden ontwikkeld. Bij de uitwerking van deze visie wordt toegewerkt naar de realisatie van één keurmerkstelsel dat toegankelijk moet zijn voor alle grote en kleinere fondsenwervende instellingen en waarmee het toezicht uitvoerbaar, haalbaar en betaalbaar is.

Onderzocht zal worden of dit keurmerk in de toekomst een rol kan spelen bij de toekenning van de ANBI-status. Voorts zal de filantropische sector een gedragscode opstellen voor alle aangesloten organisaties, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan vraagstukken van good governance, salarissen en maatschappelijke prestaties.

Met het gesloten convenant en de beleidsvoornemens op verschillende beleidsterreinen verwacht het kabinet een forse impuls te geven aan de eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen en organisaties, om ondersteund door de overheid te investeren in behoud en verbetering van de kwaliteit van de samenleving.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra