



Door Reg.	kopie gezonden
aan	<u>DGJS</u>

COMMISSIE DE JONG

Secretaris: mr B. Franssen

Voorburg, 15 januari 2014

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mr. F. Teeven
i.a.a. de Staatssecretaris van Financiën mr.dr.s. F.H.H. Weekers
de Voorzitter van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF),
dr. S.R.A. van Eijck

Geachte heer Teeven,

Hierbij heb ik, als Voorzitter van de Commissie De Jong, het genoegen U het advies van onze Commissie aan te bieden. Dit advies is opgesteld naar aanleiding van de vraag 'op welke wijze het door de sector ontwikkelde validatiestelsel op alle charitatieve ANBI's van toepassing moet worden verklaard en op welke wijze de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het beheer van het validatiestelsel dienen te worden belegd'.

De Commissie heeft in de periode september 2013 – medio januari 2014 in vier bijeenkomsten dit advies opgesteld.

De Commissie bestaat – naast ondergetekende – uit:

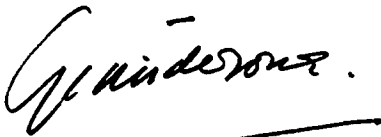
- De heer prof. dr. ing. F.J.H. Mertens (hoogleraar Toezicht aan de Technische Universiteit Delft);
- De heer prof. dr. mr. M. Pheijffer RA (hoogleraar (forensische) accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit en de Universiteit Leiden);
- De heer mr. M.L.A. van Rij (deskundige fiscaliteit filantropie en partner bij Ernst&Young);
- De heer prof. mr. S.E. Zijlstra (hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit).

In het licht van de uitdagingen waarvoor de sector filantropie staat, adviseert de Commissie o.a. een specifieke wet te vervaardigen die gericht is op het stellen en handhaven van normen voor fondsenwervende instellingen die gebruik maken van de publieke offervaardigheid. Het is naar mening van de Commissie gewenst dat fondsenwervende instellingen zich laten registreren in een wettelijk omschreven - online te raadplegen - register. Een officieel geregistreerde instelling wordt vervolgens toegelaten tot de ANBI-status. Voor het beheer en de uitvoering van het register wordt geadviseerd een wettelijk, onder de minister van Veiligheid en Justitie ressorterend, organisatieonderdeel (dienst, instelling, autoriteit) in het leven te roepen, met eigen wettelijke bevoegdheden.

Op 29 januari a.s. vindt een bestuurlijk overleg plaats tussen U, de heer Weekers (Staatssecretaris van Financiën) alsmede het bestuur van de SBF. De Commissie zal hierbij graag aanwezig zijn om een toelichting te geven op het advies en eventuele vragen te beantwoorden.

Ik verzoek U dit advies door te sturen naar de Tweede Kamer der Staten- Generaal.

Hoogachtend,



G. de Jong.

01/29/2014 11:29
01/17/2014 12:12
01/4 03:08

01/20/2014 11:29 015
01/17/2014 12:12 030

Advies Commissie De Jong

Samenvatting en conclusies

1. De sector filantropie staat voor een aantal uitdagingen, waaronder een halt toeroepen aan een dalend geversvertrouwen als gevolg van 'affaires', het opheffen van het gebrek aan overzichtelijke en vergelijkbare informatie over (het functioneren van) filantropische instellingen en het verbeteren van het toezicht op de sector.
2. De Commissie neemt als uitgangspunt het publieksbelang dat is gemoeid met de filantropische sector. De Commissie hecht aan het voorkomen van teveel bestuurlijke drukte en aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering van het voorgestane beleid.
3. In het licht van de uitdagingen waarvoor de sector filantropie zich weet gesteld, adviseert de Commissie een specifieke wet te vervaardigen die gericht is op het stellen en handhaven van normen voor fondsenwervende instellingen die gebruik maken van de publieke offervaardigheid.
4. Het is gewenst dat fondsenwervende instellingen zich laten registreren in een wettelijk omschreven - *online* te raadplegen - register. Aan deze registratie liggen normen ten grondslag. De opname in het register beoogt aan de burger en andere belanghebbenden duidelijkheid te verschaffen over belangrijke aspecten van de instelling. Een officieel geregistreerde instelling wordt vervolgens toegelaten tot de ANBI-status.
5. Aanbevolen wordt op de allerkleinste fondsenwervende instellingen minder zware eisen van toepassing te verklaren dan op middelgrote en grote fondsenwervende instellingen.
6. Niet fondsenwervende instellingen – te weten zuivere vermogensfondsen en kerkgenootschappen die alleen binnen de *eigen* ledenkring werven – hebben geen toegang tot het register. Voor verkrijging van de ANBI-status dienen zij zich direct te wenden tot de Belastingdienst.
7. De normen die worden vastgelegd in een specifieke wet aangaande fondsenwervende instellingen, worden door de sector voorgesteld. Het ontwikkelen en aandragen van de normen dient te gebeuren door een stichting met een bestuur waarin diverse belanghebbenden zijn vertegenwoordigd (sector, wetenschap, overheid).
8. De overheid toetst of die normen publiekrechtelijk kunnen worden vastgesteld.
9. Voor het beheer en de uitvoering van het register wordt geadviseerd een wettelijk, onder de minister van Veiligheid en Justitie ressorterend, organisatieonderdeel (dienst, instelling, autoriteit) in het leven te roepen, met eigen wettelijke bevoegdheden.
10. Aangezien het verkrijgen van de ANBI-status een gevolg is van opname in het register, zou de Algemene wet inzake rijksbelastingen een verwijzingsregeling kunnen krijgen. Een andere optie is dat de Belastingdienst een convenant sluit met de uitvoerder van het register (waarin horizontaal toezicht nader kan worden geregeld).

01/20/2014 11:29
01/17/2014 12:42
01/15/2014 09:49

Inleiding

In het bestuurlijk overleg van 10 juli 2013 is door mr. F. Teeven, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, na overleg met de vertegenwoordigers van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF), besloten tot het instellen van een Commissie onder leiding van drs. G. de Jong.¹

De opdracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Commissie De Jong luidt als volgt:

1. Op welke wijze dient het validatiestelsel filantropie verplicht te worden gemaakt voor alle charitatieve ANBI's?
2. Hoe dienen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het beheer van het validatiestelsel te worden belegd?

Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de *doelgroep* van dit advies. Daarna worden de *uitdagingen* waarvoor de sector filantropie staat en de *urgentie* van deze uitdagingen beschreven. Nadat de *opties* voor een nadere borging van het publieksbelang en publieksvertrouwen aan de orde zijn gekomen, wordt verder ingegaan op het door de Commissie voorgestane stelsel van *geconditioneerde zelfregulering* en de wijze waarop het *zelfregulerend vermogen* van de sector hierbij kan worden benut. Vervolgens wordt ingegaan op het advies een publiek *register* voor fondsenwervende instellingen tot stand te brengen. Tot slot de komen de *borging van taken, een alternatief: certificering* en de *positie van de Belastingdienst* aan de orde.

Doelgroep

Binnen de sector filantropie zijn op hoofdlijnen drie categorieën organisaties te onderscheiden, te weten fondsenwervende instellingen, vermogensfondsen en kerkgenootschappen. Zij worden als volgt omschreven:

- Fondsenwervende instellingen die actief bij het algemeen publiek geld inzamelen voor een goed doel;
- Vermogensfondsen die ten behoeve van het algemeen nut steun bieden aan individuen, projecten en organisaties met behulp van een eigen vermogen en/of structurele inkomstenbron;
- Kerkgenootschappen nemen in de filantropische sector een bijzondere positie in; zij hebben eigen doelstellingen en een eigen inrichtingsvorm (artikel 2:2 BW). In het

¹ Zie Bijlage voor de samenstelling van de commissie.

01/20/2014 11:29 017
01/17/2014 12:12 047

kader hiervan beheren zij door haar leden beschikbaar gestelde middelen ten behoeve van goede doelen (kerkelijke activiteiten).

De Commissie richt zich in haar advies op alle fondsenwervende instellingen die gebruik maken van de publieke offervaardigheid,² ongeacht het soort filantropische instelling. Naast traditionele fondsenwervende instellingen die onder het grote publiek werven, behoren ook kerkgenootschappen die *buiten* de eigen ledenkring werven tot deze categorie. Hetzelfde geldt voor de zogenaamde 'hybride' instellingen die naast inkomsten uit eigen vermogen ook middelen werven onder het grote publiek, bijvoorbeeld via inkomsten uit loterijen. Argument voor de gekozen afbakening is dat de problemen die in de afgelopen tijd aan het licht gekomen zijn, overwegend fondsenwervende instellingen betreffen. Verder hecht de Commissie waarde aan de veronderstelling dat dit soort 'affaires' het gedrag van het grote publiek negatief beïnvloeden en daarmee schadelijk zijn voor een optimaal functioneren van fondsenwervende instellingen in het bijzonder en het imago van de sector in het algemeen.³ Recente incidenten aangaande hoge directiesalarissen en (vermeende) belangenverstrengeling 'vertalen' zich in een steeds verder dalend geversvertrouwen en lagere giften. Nog los van de vraag of er sprake is van onoorbare gedragingen van de betreffende instellingen, lijkt de sector alleen al door de maatschappelijke ophef en discussies zijn onschuld te verliezen. Uit de resultaten van de kwartaalmeting van het Nederlandse Donateurspanel, die 23 oktober 2013 werden gepresenteerd, blijkt dat het vertrouwen onder donateurs nog nooit zo laag is geweest en dat dit donateursvertrouwen daalt in tegenstelling tot het consumentenvertrouwen: 'Men is in het algemeen nog negatiever gaan denken over goede doelen. De media-aandacht rondom een aantal goede doelen lijkt hier zijn weerslag op te hebben, want mensen verwachten nog minder te gaan geven aan goede doelen in de komende 12 maanden als deze vraag hen gesteld wordt in de context van de media-aandacht.'⁴ Onduidelijk is of de 'bodem van dit vertrouwen' is bereikt.

Uitdagingen sector filantropie

De sector filantropie staat voor diverse grote uitdagingen. Eén van die uitdagingen, te weten een dalend donateursvertrouwen als gevolg van 'affaires', is zojuist al aan de orde gekomen. Een andere uitdaging betreft het gebrek aan overzichtelijke, vergelijkbare informatie over de

² Publieke offervaardigheid wordt hier opgevat als offervaardigheid van mensen behorend tot het algemeen publiek, dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot giften die ter beschikking worden gesteld door mensen behorend tot een ledenkring.

³ Dat problemen met het beheer en de werving van middelen onder het grote publiek bij kerkgenootschappen of vermogensfondsen ook spelen en derhalve ook negatieve effecten hebben op het publieksvertrouwen in filantropische instellingen is de Commissie vooralsnog niet gebleken.

⁴ Zie berichtgeving hierover in de Volkskrant:

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3532070/2013/10/23/Vertrouwen-onder-donateurs-nooit-zo-laag-geweest.dhtml>; en de Telegraaf:

http://www.telegraaf.nl/binnenland/21997514/Vertrouwen_donateurs_laag_.html

01/20/2014
01/17/2014
11:11:29
11:11:29
00:00:00
00:00:00

bestuurlijke en organisatorische inrichting van filantropische instellingen. Tevens bestaat weinig inzicht in de besteding van middelen in verhouding tot de organisatiekosten, laat staan in de feitelijke effecten van de bestedingen.

Het vertrouwen van 'belanghebbenden' (waaronder burgers, donateurs, samenwerkingspartners en andere betrokkenen) in de sector filantropie hangt niet alleen samen met de eerder aangehaalde 'affaires', maar ook met de mate waarin filantropische instellingen erin slagen maatschappelijke toegevoegde waarde te creëren. Op dit terrein kan nog veel winst worden geboekt.⁵ In het PWC rapport 'Ontwikkelingen maatschappelijke organisaties' wordt een direct verband gelegd tussen de transparantie over de gecreëerde maatschappelijke waarde en het geefgedrag: 'Alleen goede doelen die duidelijk zijn over behaalde én niet behaalde resultaten dingen mee naar de gunst van de gevers die zich minder laten binden en meer aan concrete projecten willen geven.' Volgens het rapport is de vanzelfsprekendheid waarmee de burger of de overheid geld gaf aan filantropische instellingen voorbij: 'Goede doelen zullen nieuwe wegen moeten vinden om hun toegevoegde waarde te laten zien.'⁶

Wat de Commissie in het navolgende ten aanzien van fondsenwervende instellingen voorstelt, lost dit probleem niet op maar legt wel de basis voor een betrouwbare informatiebasis waarmee gewerkt kan worden. Het is derhalve belangrijk dat fondsenwervende instellingen via 'meta-criteria' een aantal vragen beantwoorden (en aldus transparant zijn) over hun doelstelling, welke middelen ze inzetten om die te bereiken en hoe ze zelf meten of ze daarbij succes hebben of niet.⁷

Een andere uitdaging waarvoor de sector filantropie zich weet gesteld, betreft het toezicht op filantropische instellingen. Naar aanleiding van de vele incidenten in de sector klinkt de roep om beter en strenger toezicht op met name fondsenwervende instellingen de laatste maanden luid in de media. En niet ten onrechte. Wat ontbreekt is één aanwijsbare, gespecialiseerde en slagvaardige toezichthouder op filantropische instellingen. Bestaande certificeerders beschikken niet over het mandaat om op alle fondsenwervende instellingen toezicht uit te oefenen en kunnen in het geval een keurmerkhouder zich niet aan de regels houdt hooguit het keurmerk schorsen of intrekken. Het toezichtsinstrumentarium van de Belastingdienst is eveneens (te) beperkt: een filantropische instelling die zich niet aan de regels houdt, kan in het uiterste geval de ANBI-status worden ontnomen.

⁵ Zie o.a. "Philantropy's New agenda: Creating value, M.E. Porter, M.R. Kramer, Harvard Business Review, 1999.

⁶ <http://www.pwc.nl/nl/publicaties/capita-selecta-maatschappelijke-organisaties-2013.jhtml>.

⁷ Dit sluit aan bij het advies van de 'Quickscan Ruimte voor Geven' om filantropische organisaties verantwoording af te laten leggen over 5 vragen.

01/20/2014 11:29 019
01/27/2014 12:12 042

Urgentie

De sector filantropie speelt een rol van betekenis, niet alleen in economisch maar vooral ook in maatschappelijk opzicht. Voor de realisatie van talloze doelen ten algemene nutte is de Nederlandse samenleving afhankelijk van de sector filantropie. Het reilen en zeilen van de sector filantropie is dus niet alleen een donateursbelang, maar ook een algemeen publieksbelang. Dit belang kan in het huidige tijdsgewricht, waarin de overheid zich op bepaalde terreinen verder terugtrekt, niet worden onderschat. Duidelijk is dat publieksvertrouwen essentieel is voor een optimaal functionerende sector filantropie. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat zijn bijdragen voor het daarvoor bedoelde doel worden aangewend en met bepaalde waarborgen zijn omkleed. Ook de door filantropische instellingen genoten fiscale voordelen rechtvaardigen dit. Minder publieksvertrouwen verkleint het vermogen van de sector om maatschappelijk rendement te realiseren.

Opties

Kardinale vraag is: willen we op dezelfde voet doorgaan, met (de kans op) een steeds verder eroderend maatschappelijk vertrouwen in fondsenwervende instellingen (en daarmee ook de sector als geheel)? Of willen we waarborgen creëren voor beter functionerende, sterkere fondsenwervende instellingen en een beter zicht op de maatschappelijke prestaties die door deze instellingen tot stand worden gebracht? Zo ja, langs welke weg? En: is daarbij meer overheidsbetrokkenheid noodzakelijk of kunnen de instellingen de problemen zelf oplossen door middel van zelfregulering?

De kwaliteitsborging van fondsenwervende instellingen is in Nederland steeds primair een kwestie geweest van zelfregulering. Het ontstaan van de SBF vormt daarvan een versterking. De SBF bestrijkt echter niet de gehele sector van fondsenwervende instellingen die een ANBI-status hebben.⁸ Daardoor zouden de maatregelen die via zelfregulering worden genomen, slechts op *een deel* van de fondsenwervende instellingen van toepassing zijn. Een nadeel is dat instellingen die niet worden 'bereikt' de belangen van de sector als geheel kunnen blijven schaden.⁹ Ook is aan een stelsel van zelfregulering een zekere mate van onoverzichtelijkheid en versnippering verbonden. Voor het grote publiek is nu bijvoorbeeld onduidelijk waar bestaande keurmerken exact voor staan en welke waarborgen allerhande vigerende regelingen en normen precies bieden. Daarbij kan zelfregulering leiden tot – of de uitwerking hebben van – ‘marktafsluiting’. Ten slotte schiet de handhaving van zelfregulering tekort. Kortom: zelfregulering is geen afdoende middel om het gebrek aan overzichtelijke en vergelijkbare informatie over het reilen en zeilen van alle fondsenwervende instellingen op te lossen en de ‘affaires’ in deze sector te beteugelen. Doorgaan op de huidige voet is evenmin een optie. Het huidige stelsel is ongeschikt om de

⁸ Zie Quickscan Ruimte voor Geven, Franssen, Kooij & Roestenberg,

⁹ Zoals recente gevallen als bijvoorbeeld Alpe d'HuZes aantonen.

01 / 20 / 2014 11:29 020
01 / 17 / 2014 12:13 044

geschetste uitdagingen het hoofd te bieden.

Geconditioneerde zelfregulering

De Commissie adviseert een stelsel van geconditioneerde zelfregulering te ontwikkelen waarin overheid en sector zich *gezamenlijk* inzetten voor regulering van en toezicht op de fondsenwervende instellingen. Hierbij dient in het bijzonder onderscheid te worden gemaakt tussen de ontwikkeling van de normen en de publiekrechtelijke vaststelling van de normen.

Bij het formuleren van haar voorstellen heeft de Commissie gezocht naar een balans tussen adequate borging van de relevante – zeer grote – publieke belangen enerzijds, en de waarde van de in de sector aanwezige expertise en mogelijkheden tot zelfregulering anderzijds.

Daarbij hanteert zij de volgende uitgangspunten:

1. Overheidsingrijpen moet niet verder gaan dan wat nodig is om het tekortschieten van het zelfregulerend vermogen van de sector te compenseren.
2. Bij ieder instrument moet bezien worden wat het zelfregulerend vermogen van de sector aan de vormgeving en uitvoering kan bijdragen.
3. De overheidsinterventie moet uitvoerbaar, doelmatig en handhaafbaar zijn. Er moet op een efficiënte en effectieve manier een koppeling plaatsvinden met de ANBI-status.

Benutting zelfregulerend vermogen

Voor het ontwikkelen en aandragen van de normen ligt het in de rede een speciale stichting aan te wijzen (of op te richten), die met deze taak is belast. In het bestuur van deze stichting zijn diverse belanghebbenden vertegenwoordigd (sector, wetenschap, overheid). Een mogelijkheid is dat deze stichting aan de SBF is gelieerd, omdat in de SBF de grootste brancheorganisaties van filantropische instellingen samenwerken en alle ‘bloedgroepen’ binnen de filantropie vertegenwoordigd zijn. Het beheer en de ontwikkeling van de normen, alsmede het bijhouden en ontwikkelen van relevante ‘moresprudentie’, kan plaatsvinden binnen deze stichting. De overheid zal de door de sector ontwikkelde normen toetsen en vaststellen indien deze volgens de overheid daartoe geschikt zijn. De optie waarin de sector zelf de normen vaststelt en waaraan vervolgens van rechtswege de ANBI-status wordt verbonden, wordt op juridische en democratische gronden afgewezen. De sector heeft, in tegenstelling tot de overheid, immers geen wetgevende bevoegdheid.

Vervolgens is de vraag aan de orde hoe deze normen voor alle fondsenwervende instellingen van toepassing kunnen worden verklaard. En: of de regels voor alle soorten fondsenwervende instellingen van toepassing dienen te zijn of voor een nadere selectie.

Vanwege de samenhang met de ANBI-status wordt logischerwijze eerst bezien of het systeem kan worden neergelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (verder: AWR dan wel ANBI-regeling). De Commissie acht dat echter geen geschikte aanpak. De ANBI-

01/12/2014
11:29
02/12
02/12

regeling is een fiscale regeling, die niet is bedoeld (al draagt zij daar wel aan bij) om het publieksbelang, het publieksvertrouwen en de kwaliteit van de sector te borgen. Voorts is de handhaving van de ANBI-regeling in die zin beperkt, dat de enige sanctie intrekking is van de ANBI-status met de fiscale gevolgen van dien. De Commissie meent dat er, gezien het grote maatschappelijke belang van een goed functionerende filantropische sector, behoefte bestaat aan verdergaande sanctie-instrumenten. Daarbij kan gedacht worden aan een bestuurlijke boete (die zich mede tot bestuurders van fondsenwervende instellingen kunnen richten) en de last onder dwangsom; sancties die niet aan de ANBI-regeling kunnen worden gekoppeld. Ten slotte leidt regeling via de AWR tot een, in de optiek van de Belastingdienst, ongewenste verzwaring van diens taken.

Derhalve wordt geadviseerd specifieke wetgeving tot stand te brengen voor fondsenwervende instellingen. Een wettelijke regeling zal moeten voorzien in normen die bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, waarbij die regels, vergelijkbaar met het stelsel van boek 2 BW (Code Tabaksblat), kunnen verwijzen naar door de sector geformuleerde, door de overheid vastgestelde normen.¹⁰ Bestaande vormen van zelfregulering (zoals thans bestaande keurmerken) blijven zinvol mits ze naast de algemene regeling zoals hier voorgesteld nog toegevoegde waarde hebben.

Register

Geadviseerd wordt om een publiek registratiestelsel tot stand te brengen. In deze registratie worden eisen aan fondsenwervende instellingen gesteld. Deze normen beogen een valide representatie te zijn van het 'publieksbelang' en zijn gebaseerd op het door de sector ontwikkelde en door de overheid bekrachtigde validatiestelsel. Instellingen die aan deze normen voldoen, worden ingeschreven in een register. Registratie heeft de werking van een 'erkenning' of 'wettelijk keurmerk'. Voor het verwerven van de ANBI-status is een opname in het register een noodzakelijke voorwaarde. Opname in het register heeft, naast het in aanmerking komen voor de ANBI-status, als voordeel dat de fondsenwervende instelling te boek komt te staan als een deugdelijke instelling.

Uit overwegingen van 'ruimte voor geven' wordt geadviseerd om op de allerkleinste fondsenwervende instellingen minder zware eisen van toepassing te verklaren. Instellingen die voor deze bagatelregeling in aanmerking komen, worden in het register opgenomen als zij voldoen aan de ANBI-regels.¹¹

'Hybride' instellingen en kerkgenootschappen die werven *buiten* de eigen ledenkring en derhalve gebruik maken van de publieke offervaardigheid, dienen zich tevens te laten registreren om in aanmerking te komen voor de ANBI-status.

¹⁰ Hierbij wordt aangetekend dat niet 'dynamisch' maar 'statisch' dient te worden verwezen, omdat elke aanpassing van de normen door de overheid dient te worden getoetst en vastgesteld.

¹¹ Waar de 'scheidlijn' tussen fondsenwervende instelling die *wel* en fondsenwervende instellingen die *niet* onder de bagatelregeling vallen, dient - door de overheid in samenspraak met de sector - nader te worden vastgesteld.

Voor 'zuivere' vermogensfondsen en kerkgenootschappen die alleen werven binnen de eigen ledenkring bestaat geen mogelijkheid tot registratie omdat zij niet kwalificeren als fondsenwervende instelling. Om voor de ANBI-status in aanmerking te komen blijven deze instellingen aangewezen op goedkeuring door de Belastingdienst.

Met de instelling van een register voor fondsenwervende instellingen wordt het eerder gestelde probleem van 'gebrekkige en versnipperde' informatie over goede doelen in belangrijke mate opgelost. Het register kan door burgers en andere belanghebbenden online worden geraadpleegd, waarbij ingezien kan worden welke fondsenwervende instellingen zijn 'erkend', aan welke eisen zij voldoen en hoe zij verantwoording afleggen over gerealiseerde doelen en relevante financiële kerngegevens. Wat de verantwoording over de gerealiseerde doelen betreft: het feit dat een instelling staat geregistreerd wil nog zeggen dat de middelen van deze organisatie efficiënt worden besteed of dat de organisatie doeltreffend is. Hiervoor kan het register niet instaan. De informatie die dienaangaande in het register is opgenomen, is wat instellingen over zichzelf rapporteren. Burgers en andere belanghebbenden kunnen deze informatie vervolgens zelf duiden.

Geregistreerde instellingen mogen het logo van 'hun' wettelijke registratie op hun website en briefpapier en andere uitingen (communicatie- en fondsenwervingsmateriaal) voeren. In de wet wordt een strafbaarstelling opgenomen voor instellingen die een registratie ten onrechte voeren.

Borging taken

De uitvoerder van het register is belast met het beslissen omtrent de toelating van fondsenwervende instellingen tot het register, de schorsing en doorhaling van de registratie. Instellingen die zich willen registreren worden *ex ante* (dus voorafgaand aan opname in het register) getoetst. Indien zij voldoen aan de wettelijke normen, worden ze ingeschreven. Eenmaal ingeschreven, dienen instellingen ten aanzien van in de normen vastgestelde aspecten periodiek informatie te verstrekken die wordt opgenomen in het register. De uitvoerder van het register kan aan de hand van risicoanalyses controles uitvoeren bij geregistreerde instellingen en inspecteren bij aan het licht gekomen 'non-conformiteiten' (of klachten daaromtrent).

Een belangrijke voorwaarde is dat met de uitvoering van het register lage kosten zijn gemoeid. Een kleine, flexibele en slagvaardige organisatie wordt voorgestaan. Daarbij wordt aanbevolen om (een deel van) de kosten van het register bij de sector te leggen (via tarieven).¹²

¹² De wijze waarop de kostenverdeling tussen de fondsenwervende instellingen en de overheid vorm gaat krijgen, dient nadere uitwerking te krijgen.

01 / 20 / 2014 11:29 022
01 / 17 / 2014 12:32 047

Een belangrijke vraag is aan wie de organisatie en het beheer van het register zou moeten worden toebedeeld. De beslissingen omtrent registratie betreft vele duizenden sterk 'gebonden beschikkingen', waarbij invloed van de sector als zodanig uit een oogpunt van heldere afbakening van belangen niet passend is.¹³ Om die reden acht de Commissie het dan ook niet juist om één van de bestaande organisaties uit de sector (als zelfstandig bestuursorgaan) te belasten met deze bevoegdheid of een bestaande instelling met dit doel te herstructureren.

In de regel wordt de bevoegdheid te beslissen omtrent registratie (en het overige beheer van het register) toegekend aan de minister (vergelijk bijvoorbeeld het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (verder: LRKP)), die het beheer en de registratiebeslissingen kan mandateren aan een ondergeschikte dienst. De Commissie acht het echter uit een oogpunt van herkenbaarheid van het register en zijn beheerder wenselijk een wettelijk, onder de minister ressorterend organisatieonderdeel (dienst, instelling, autoriteit) in het leven te roepen. Het organisatieonderdeel ressorteert onder de Minister van Veiligheid en Justitie, maar heeft eigen wettelijke bevoegdheden. Het organisatieonderdeel bestaat uit een nader te bepalen aantal leden, door de minister te benoemen voor een bepaalde tijd.

Een alternatief: certificering

De Commissie heeft ook overwogen of een stelsel van certificering een werkbare variant voor de kwaliteitsborging van fondsenwervende instellingen zou kunnen zijn. Op dit moment wordt de kwaliteit van producten en diensten op tal van terreinen van de samenleving geborgd door een stelsel van certificering: te denken valt aan de bouw, maar ook aan tal van consumptiegoederen zoals bepaalde huishoudelijk apparaten of auto's (de APK-keuring is in wezen een stelsel van certificering). Zo'n stelsel van certificering zou er op hoofdlijnen als volgt uit kunnen zien. De Wet fondsenwerving creëert een keurmerk, dat verplicht wordt gesteld voor alle ANBI's. Het keurmerk wordt niet door één dienst of autoriteit, maar door meerdere certificerende instellingen toegekend. Deze instellingen worden door de minister als zodanig erkend, waarbij accreditatie door de Raad voor Accreditatie als voorwaarde voor erkenning geldt. De minister (of de dienst c.q. autoriteit die onder de minister ressorteert) zou dan op meta-niveau toezicht op het stelsel kunnen houden, terwijl de kosten ervan door de fondsenwervende instellingen zouden worden gedragen (middels betaling per certificering). De bestaande keurmerkinstaties zouden zich kunnen omvormen tot certificerende instellingen: aldus lijkt het stelsel dicht bij het bestaande te blijven. Maar dat is slechts schijn. Het is juridisch onvermijdelijk dat een dergelijk stelsel open zou staan voor andere instanties uit de gehele EU. De minister zou iedere instantie moeten erkennen die aan de vereisten voldoet. Gegeven het feit dat het hier gaat om toepassing van min of meer objectieve normen betreffende de inrichting van de organisatie en de boekhouding van fondsenwervende instellingen, is dit een activiteit die ook door bijvoorbeeld grote accountantskantoren zou

¹³ Er is sprake van een 'gebonden beschikking' wanneer een wet precies voorschrijft onder welke voorwaarden en in welke gevallen een beschikking moet worden verleend.

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

kunnen worden verricht. Alle certificerende instanties zouden bovendien de status van zelfstandig bestuursorgaan hebben: in een stelsel van een verplicht keurmerk voor alle fondsenwervende ANBI's, is aan het verlenen van het keurmerk wettelijk rechtsgevolg verbonden, waarmee de certificeerders met openbaar gezag zouden worden bekleed. Gelet op het voorgaande, is een stelsel van meerdere certificerende instanties geen wenselijke optie.

101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

Positie van de Belastingdienst

201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300

Registratie van een fondsenwervende instelling geeft recht op de ANBI-status. Dat betekent dat alle bestaande wettelijke voorwaarden waaraan een ANBI in de zin van de AWR en de Uitvoeringsregeling moet voldoen één op één in de wet die het register regelt, worden opgenomen.

In de uitvoering zijn meerdere modaliteiten mogelijk om dubbel werk tussen register en de Belastingdienst te voorkomen. De eerste mogelijkheid waaraan gedacht kan worden is dat de Belastingdienst een convenant sluit met de uitvoerder van het register voor wat betreft de procedure inzake het verkrijgen van de ANBI-status (waarin horizontaal toezicht nader kan worden geregeld). Een andere mogelijkheid is dat er in de AWR inzake de ANBI-regeling een verwijzingsregeling komt. Een analoog voorbeeld is de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan de registratie van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen in het LRKP. Deze voorzieningen worden pas in het LRKP geregistreerd na een inspectie door de GGD en een positieve beschikking van de gemeente. De kwaliteitsborging van kinderopvang geschiedt dus via het register. Met registratie ontstaat ook het recht op kinderopvangtoeslag. Het enige dat de Belastingdienst moet controleren is of de instelling voor kinderopvang in het register is opgenomen, en of daadwerkelijk het opgegeven aantal uren kinderopvang wordt afgenomen. Dit is geen afzonderlijke beschikking, maar vormt de feitelijke basis voor de toeslagbeschikking.

Op vergelijkbare wijze controleert de Belastingdienst bij een concreet verzoek om belastingaftrek of een betrokken fondsenwervende instelling is geregistreerd, en of daadwerkelijk een schenking heeft plaatsgevonden. Een afzonderlijke beschikking van de ANBI-status vervalt derhalve voor fondsenwervende instellingen.

Ongeacht welke oplossing ook wordt gevonden: het is van belang dat de Belastingdienst de eindverantwoordelijkheid blijft behouden voor wat betreft de vraag of een instelling voldoet aan de eisen van een ANBI-status. In dit kader zal de Belastingdienst ten aanzien van 'zuivere' vermogensfondsen en kerkgenootschappen die enkel onder de eigen ledenkring werven, precies dezelfde werkzaamheden blijven uitoefenen als thans het geval is. Bovenstaand systeem voor fondsenwervende instellingen zal voor de Belastingdienst een vermindering van werklast meebrengen, omdat voor die instellingen geen toetsing aan de ANBI-regels meer hoeft plaats te vinden.

De Commissie heeft de voorgestelde regeling niet getoetst op de Europeesrechtelijke aspecten, maar gaat ervan uit dat haar advies op basis van een dergelijke toetsing niet tot een andere uitkomst zou leiden. Voor wat betreft de ANBI-regels worden immers geen materiële wijzigingen voorgesteld.

01/20/2014 11:29 025
01/17/2014 12:12 040

Bijlage: Samenstelling Commissie De Jong

- De heer drs. G. de Jong, voorzitter (voormalig lid Algemene Rekenkamer en voorzitter van de Werkgroep Publieksbelang Filantropie);
- De heer prof. dr. ing. F.J.H. Mertens (hoogleraar Toezicht aan de Technische Universiteit Delft);
- De heer prof. dr. mr. M. Pheijffer RA (hoogleraar (forensische) accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit en de Universiteit Leiden);
- De heer mr. M.L.A. van Rij (deskundige fiscaliteit filantropie en partner bij Ernst&Young);
- De heer prof. mr. S.E. Zijlstra (hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit).

Gezien scankamer
V&J

16 JAN. 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.o.v. de heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

FMHaaglanden

16 JAN. 2014

Ontvangen

R

AANGETEKENDE BRIEF
NL frankering betaald € 7,95

83gr

RECOMMANDÉ

D-A-1

PostNL

115083 15-01-2014 16:32

NL

3SRPKS854475408

2500EH 20301

002580

1117-2182

0011/2107/22001144

Commissie De Jong
P/a Wenslauerstraat 42 b
1053 BA Amsterdam