

'Visie op toezicht en verantwoording in de filantropische sector'

I. Aanleiding

Op 21 juni 2011 tekenden het Kabinet en de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) het convenant *'Ruimte voor geven'*. In het convenant is vastgelegd dat de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën en de SBF gezamenlijk een document opstellen met daarin een moderne visie op toezicht en verantwoording.

De filantropische sector

Filantropie laat zich samenvatten als het vrijwillig geven van geld, goederen of inzet door particulieren, bedrijven en fondsen voor het goede doel. Nederland kent ongeveer 65.000 organisaties die zijn aangemerkt als algemeen nut beogende instelling (ANBI). Giften aan deze doelen worden fiscaal gestimuleerd. Jaarlijks wordt in Nederland € 4,7 miljard gegeven aan deze goede doelen¹.

Filantropie is van grote waarde voor het functioneren van de samenleving. Juist vanwege hun maatschappelijke betekenis is het van belang dat filantropische instellingen transparant handelen, voldoen aan normen voor goed bestuur en toezicht, en hierover verantwoording afleggen aan overheid en maatschappij.

De filantropische sector is pluriform. Doelstellingen van filantropische instellingen lopen uiteen evenals organisatievorm, werkwijze en omvang. Bij het opstellen van de gemeenschappelijke visie op toezicht en verantwoording is rekening gehouden met de diversiteit van de in de SBF samenwerkende brancheorganisaties, te weten fondswervende instellingen, vermogensfondsen en kerkgenootschappen. De vormgeving van (het stelsel van) toezicht en verantwoording wordt toegesneden op de aard en omvang van de filantropische instellingen.

II. De visie op toezicht en verantwoording

Uitgangspunt bij het opstellen van de visie op toezicht en verantwoording is de gedeelde behoefte dat zowel de overheid als de samenleving kunnen vertrouwen op de integriteit en de kwaliteit van het bestuur van filantropische instellingen. De visie en de daaruit voortvloeiende maatregelen hebben tot doel dit vertrouwen te bevorderen.

Bij de vormgeving van de instrumenten van toezicht en verantwoording wordt een afweging gemaakt tussen overheidsregulering door wet- en regelgeving aan de ene kant en zelfregulering van de sector aan de andere kant. Idealiter versterken beide instrumenten elkaar.

Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat de visie uit de volgende elementen bestaat:

1. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal voor alle stichtingen en voor verenigingen met de ANBI-status de verplichting worden opgenomen de balans en de staat van baten en lasten in het Handelsregister te laten registreren.
2. In de fiscale regelgeving zullen alle instellingen voor de verkrijging of het behoud van de ANBI-status worden verplicht goed vindbaar te zijn op internet; bij ministeriële regeling wordt uitgewerkt welke gegevens op internet ten minste moeten worden gepubliceerd, rekening houdend met de aard en omvang van de instellingen.
3. De ondertekenende partijen ontwikkelen een validatiestelsel. Het validatiestelsel bestaat uit:
 - a) Eén keurmerkstelsel voor alle grotere en kleine fondswervende instellingen, waarbij sprake is van onafhankelijke toetsing door geaccrediteerde, certificerende instellingen.
 - b) Eén gedragscode voor alle leden van de brancheorganisaties in de filantropie, waarin aandacht wordt besteed aan vraagstukken van governance, beloning en maatschappelijke prestaties. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar generieke en specifieke aspecten van de te onderscheiden branches.
 - c) Publiekstoegankelijke internetportalen van de brancheorganisaties met vermelding van aangesloten organisaties. In dit portal moeten deze organisaties goed vindbaar zijn en bestaat een doorklikmogelijkheid naar de online beschikbare informatie over deze leden. In

¹ "Geven in Nederland 2011", Reed Business BV, Amsterdam.

de uitwerking zullen per brancheorganisatie de onderwerpen worden vastgesteld die door de aangesloten organisaties publiekelijk toegankelijk zullen worden gemaakt.

4. De ondertekenaars stellen een werkgroep in, waarin naast door hen voorgedragen personen, wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van organisaties die het publieksbelang vertegenwoordigen, waaronder in het bijzonder het CBF.² Deze werkgroep ontwikkelt voor 31 december 2012 een toetsingskader met betrekking tot het validatiestelsel dat is gericht op het publieksbelang. Nadat het validatiestelsel is ontwikkeld, wordt dit getoetst aan het toetsingskader en zal de werkgroep een advies uitbrengen aan het bestuurlijk overleg van de ondertekenende partijen. Het advies kan ertoe leiden dat de uitgangspunten in deze visie op onderdelen worden bijgesteld.
5. De Belastingdienst en de SBF streven naar een vorm van horizontaal toezicht, aansluitend op het validatiestelsel.
6. De SBF streeft naar verhoging van het aantal brancheorganisaties dat deelneemt in de SBF. Daartoe zijn door de SBF verkennende besprekingen gevoerd met onder meer de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV). Daarnaast verrichten de bij de SBF aangesloten brancheorganisaties initiatieven om hun ledental te vergroten.

Ad 1 en 2

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal voor alle stichtingen, alsmede voor verenigingen met de ANBI-status, een verplichting worden opgenomen om hun financiële gegevens, bestaande uit een balans en een verkorte staat van baten en lasten, in het Handelsregister te publiceren. Hierdoor beschikt de overheid over een snellere toegang tot deze gegevens om controle uit te oefenen en eventueel misbruik tegen te gaan. Daarnaast zullen ANBI's per 1 januari 2014 worden verplicht om bepaalde informatie goed vindbaar en toegankelijk online aan te bieden, hetzij via een eigen website, hetzij via een portal (zie ook hierna). 'Hierdoor is ook de transparantie van deze instellingen jegens de burger gewaarborgd. Welke gegevens op elektronische wijze moeten worden ontsloten, zal bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het gaat daarbij in elk geval om de gegevens waarom gevraagd is in de motie Omtzigt en Van Vliet³. Het betreft de naam, adres en contactgegevens van de ANBI, de namen van de bestuurders van de ANBI, een verkorte staat van baten en lasten met een overzicht van de bestedingen van de ANBI alsmede een toelichting daarop. Daarnaast valt te denken aan onderwerpen als het doel en het actuele beleidsplan van de ANBI.

Onderzocht zal worden op welke wijze gekomen kan worden tot een centraal informatiepunt dat de informatie over filantropische instellingen verspreidt aan overheden, donateurs, de belastingbetaler, keurmerkverstrekkers, media, onderzoeksbureaus en andere belanghebbenden, en welke condities hiervoor noodzakelijk zijn.

Kerkgenootschappen vallen, omdat zij geen stichting of vereniging zijn, buiten het wetsvoorstel om financiële gegevens in het Handelsregister op te nemen. In het Handelsregister zijn kerkgenootschappen op een door henzelf te bepalen aggregatieniveau opgenomen.

Kerkgenootschappen zijn ook veelal via een groepsbeschikking als ANBI aangemerkt. Met de in het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) participerende kerkgenootschappen is door de Belastingdienst een convenant gesloten over de toepassing van de ANBI-regelgeving. Dit convenant wordt gerespecteerd. In het kader van een komende aanpassing van de termen van dit convenant zal, bij de nadere uitwerking van de transparantie op elektronische wijze, worden bezien op welke wijze de besteding van de middelen op een lager aggregatieniveau via een ingroeieregeling inzichtelijk kan worden gemaakt.

Ad 3 Validatiestelsel

Validatie vormt de verzamelterm voor normalisatie, certificering en accreditatie. Het doel van het nieuwe validatiestelsel is het verbeteren van de transparantie van de sector en de kwaliteit van het toezicht. Validatie kan gezien worden als aanvulling op wetgeving en levert draagvlak op voor de op grond van deze visie te nemen maatregelen. In het proces van herijking van publieke en private verantwoordelijkheden is een van de uitgangspunten dat de filantropische instellingen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Het systeem van certificering geeft vorm aan die verantwoordelijkheidsverdeling: de filantropische sector neemt zelf het initiatief

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27834, nr. 51

³ Tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33003, nr. 52

om zijn dienstverlening onafhankelijk te laten toetsen. Daarbij zal ervoor moeten worden gewaakt dat er geen onnodige administratieve lasten worden opgelegd.

Voor de filantropische instellingen betekent het dat zij het belang zien van interventie en sanctionering als onderdeel van het validatiesysteem en dat ook als zodanig aanvaardden. Onderzocht zal worden of het voldoen aan zelfregulering, in het bijzonder het voldoen aan het in te richten validatiestelsel, in de toekomst een rol bij de toekenning van de ANBI-status kan gaan spelen. Het validatiestelsel zal in gezamenlijkheid worden vastgesteld door de ondertekenende partijen.

- *Gedragscodes*

Onderdeel van een validatiestelsel is een gedragscode. Op dit moment worden in de filantropische sector vier verschillende gedragscodes gehanteerd. Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2013 zal een gedragscode gereed zijn voor alle aangesloten brancheorganisaties, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan vraagstukken van governance, beloning en maatschappelijke prestaties. Hierin wordt rekening gehouden met het verschil tussen fondswervende instellingen, vermogensfondsen en kerkgenootschappen, alsmede met het onderscheid tussen grote en kleine organisaties.

- *Keurmerk*

Er wordt toegewerkt naar de realisatie uiterlijk in het derde kwartaal van 2013 van één keurmerk(stelsel) voor alle grote en kleinere fondswervende instellingen, als onderdeel van een branchebreed validatiestelsel waarbij sprake is onafhankelijke toetsing door geaccrediteerde certificerende instellingen, zoals het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) en de Raad voor Financiële Betrouwbaarheid (RfB). Aandachtspunten zijn uitvoerbaarheid, haalbaarheid en betaalbaarheid. In het keurmerk(stelsel) kunnen regels worden gesteld voor de verslaglegging betreffende goed bestuur, het beloningsbeleid en de maatschappelijke prestaties, naast de huidige eisen aan filantropische instellingen voor het verkrijgen van de ANBI-status. Bij de nadere uitwerking van het keurmerk worden de huidige geaccrediteerde certificerende instellingen betrokken vanwege hun expertise.

Door het toewerken naar één keurmerk wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de verantwoording door en het toezicht op de filantropische sector.

- *Internetportaal*

Een website is voor een filantropische instelling een eigentijdse, goedkope en doelmatige manier om te laten zien waarvoor zij staat, hoe zij uitvoering geeft aan haar doelstelling en wat de resultaten zijn. Voor kleine ANBI's kan dit een relatief grote last zijn.

Mede daarom zal de SBF zorg dragen voor internetportalen waarop de leden van hun brancheorganisaties vindbaar zijn en waar de website van aangesloten organisaties kan worden gevonden, of waar de informatie over die organisaties te vinden is. In de verdere uitwerking zullen per brancheorganisatie de onderwerpen worden vastgesteld die via de eigen website of het internetportaal publiekelijk toegankelijk worden gemaakt. Gedacht kan worden aan financiële verantwoording aan donateurs. Ook kan de bestuurssamenstelling worden gepubliceerd, waarbij voor de kerkgenootschappen geldt dat de namen van bestuursleden niet openbaar worden gemaakt conform de privacywetgeving.

Ad 5 Werkafspraken en toezichtsarrangement

De Belastingdienst stemt zijn toezicht in vorm en intensiteit af op de kenmerken en het gedrag van (groepen van) belastingplichtigen. Binnen de handhavingsaanpak wordt rekening gehouden met de samenwerking tussen partijen, gebaseerd op vertrouwen, begrip en transparantie, waarbij partijen actief (fiscale) knelpunten met elkaar delen en werkafspraken worden gemaakt. Hierbij verschuift het toezicht van achteraf naar de actualiteit waardoor knelpunten vooraf worden uitgewisseld en geduid. Een ander kenmerk is de aanwezigheid van een systeem van zelfregulering waarin ook de fiscaliteit is geborgd. Als hiervan sprake is, kan de Belastingdienst een specifiek toezichtsarrangement met een partij overeenkomen.

Het validatiestelsel beoogt een solide basis te vormen voor een specifiek toezichtsarrangement vergelijkbaar met horizontaal toezicht. De Belastingdienst kan ANBI's die voldoen aan de eisen van het validatiestelsel betrekken in een dergelijk toezichtsarrangement. Toepassing van deze vorm van toezicht betekent niet dat toezicht door de Belastingdienst geheel achterwege blijft. De

Belastingdienst beschikt ook over informatie uit bronnen die voor de sector zelf gesloten blijven. Het spreekt voor zich dat de ANBI's die niet deelnemen aan het validatiestelsel niet kunnen deelnemen aan het specifieke toezichtsarrangement en een intensievere vorm van toezicht krijgen.

Ad 6 Representativiteit

Om de belangen van de filantropische sector optimaal te kunnen behartigen en te kunnen functioneren als representatief aanspreekpunt voor de overheid is het van belang dat de SBF in voldoende mate de filantropische sector vertegenwoordigt.

Zoals in het convenant is afgesproken, ondernemen de SBF en de daarbij aangesloten brancheorganisaties daarom initiatieven om hun ledental te verhogen en zo de representativiteit van de SBF voor de sector en voor ANBI's in het bijzonder te vergroten. De SBF is in gesprek met een aantal private, algemeen nut beogende brancheorganisaties om na te gaan of zij in aanmerking willen komen voor aansluiting bij de SBF. De in de SBF samenwerkende brancheorganisaties zijn eveneens actief bezig om hun ledental te vergroten.

Daarnaast kan ook een aantal van de hiervoor genoemde instrumenten bijdragen aan een vergroting van de representativiteit. Dat is in de eerste plaats het geval bij de in de fiscale regelgeving op te nemen voorwaarde dat een website per 1 januari 2014 verplicht is voor de ANBI-status. Vanaf die datum moet (informatie over) elke ANBI goed vindbaar zijn op internet, hetzij door een eigen website, hetzij door vermelding op de internetportalen van de bij de SBF aangesloten brancheorganisaties (zie onder 3). Dit zal naar verwachting leiden tot grotere deelname van filantropische instellingen aan de brancheorganisaties die in de SBF zijn vertegenwoordigd.

Naar verwachting zullen eveneens de afspraken in het kader van horizontaal toezicht met de brancheorganisaties van de SBF leiden tot een grotere deelname van filantropische instellingen aan de brancheorganisaties in de filantropische sector. Dit mede omdat ANBI's die niet deelnemen aan het validatiestelsel niet in aanmerking komen voor het specifieke toezichtsarrangement.

III. Uitwerking

Deze visienotitie zal zijn beslag krijgen in een gezamenlijk projectplan '*Toezicht en verantwoording in de filantropische sector*'. Voor de uitwerking wordt een ambtelijke projectgroep opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van respectievelijk het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Financiën en de SBF. Bij de uitwerking zal rekening worden gehouden met andere initiatieven gericht op het waarborgen van de integriteit van het financieel stelsel. Daarnaast wordt rekening gehouden met het te formuleren toetsingskader dat is gericht op het publieksbelang. Het project beslaat de periode van 1 oktober 2012 tot 1 januari 2014, waarbij de coördinatie berust bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De projectgroep rapporteert aan een bestuurlijk overleg van de ondertekenende partijen van deze visie. Het streven is dat in deze periode de bovengenoemde gestelde doelen worden gerealiseerd, met inachtneming van de in het convenant '*Ruimte voor geven*' en de in deze visie bepaalde termijnen.

's-Gravenhage, 20 september 2012

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Namens het bestuur van de Stichting
Samenwerkende
Brancheorganisaties Filantropie

De Staatssecretaris van Financiën

dr. S.R.A. van Eijck, voorzitter

dr. M.C.E. van Gendt, vicevoorzitter

mr. J.C.G.M. Bakker,
secretaris-penningmeester

jhr. ir. J.J. de Graeff

mevrouw drs. P.W.M. Wiegers