

Vergaderjaar 2019–2020

32 740

Fiscale agenda

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Graag informeer ik uw Kamer over het overheidsbeleid en de coördinerende rol van mijn ministerie ten aanzien van filantropie. Deze brief schrijf ik mede naar aanleiding van het verkennend onderzoek *Filantropie op de grens van overheid en markt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), uitgevoerd door een projectgroep onder leiding van prof. dr. M. de Visser.¹ De auteurs constateren dat recente ontwikkelingen in onze samenleving aanleiding geven voor het formuleren van expliciet overheidsbeleid ten aanzien van filantropie.

Ik onderschrijf deze constatering. De overheid en filantropie hebben een langdurige relatie. Deze relatie komt bijvoorbeeld tot uiting in de fiscale faciliteiten voor algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en de afspraken die mijn ministerie in het verleden heeft gemaakt met de brancheorganisaties betreffende het validatiestelsel.² De WRR-verkenning heeft deze relatie een nieuwe impuls gegeven. Ook de sector onderschrijft de behoefte aan een overkoepelend overheidsbeleid en verduidelijking van mijn coördinerende rol aangaande filantropie.

In deze brief maak ik derhalve het overheidsbeleid expliciet. Dit doe ik aan de hand van drie Rijksbrede speerpunten: het stimuleren van geefgedrag, het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector en

¹ Een kopie van de WRR-verkenning is hier bijgevoegd (Bijlage 1) Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl. De WRR-verkenning is geen adviesrapport aan de regering en is derhalve niet eerder aan uw Kamer aangeboden. «De serie «Verkenningen» omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.» (Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser (red.) (2018) *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 2.)

² Kamerstuk 32 740, nr. 20.

het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie.³ Met dit beleid beoogt het kabinet borging en versterking van het maatschappelijk belang van filantropie.

Hieronder volgt eerst een samenvatting van de WRR-verkenning. Daarna zal ik het overheidsbeleid uiteenzetten en waar gepast een reactie op de aanbevelingen in de WRR-verkenning geven. Tot slot licht ik de vervolgstappen toe wat betreft mijn coördinerende rol ten aanzien van filantropie.

Samenvatting WRR-verkenning

Filantropie in Nederland

Nederland kent van oudsher een grote rijkdom aan filantropisch initiatief en staat internationaal bekend als vrijgevig land. De WRR-projectgroep hanteert een brede definitie van filantropie als «vrijwillig particulier initiatief dat primair is gericht op het algemeen maatschappelijk belang». Het gaat hierbij om bijdragen in de vorm van geld (giften, investeringen) en tijd (aandacht, expertise), vrijwillig ter beschikking gesteld door particulieren (individuen, huishoudens) en organisaties (fondsen, kerken, bedrijven en goededoelenloterijen).⁴

De WRR-verkenning biedt een overzicht van de verschillende verschijningsvormen van filantropie aan de hand van bovenstaande definitie, met nadruk op de financiële dimensie. Nederland kent een divers filantropisch landschap bestaande uit vrijwilligersorganisaties, geldwervende fondsen (goededoelenorganisaties), vermogensfondsen, hybride fondsen (met zowel inkomsten uit fondsenwerving als uit belegging van het eigen vermogen), gemeenschapsfondsen (die op lokaal niveau opereren) en crowdfunding initiatieven gericht op het algemeen maatschappelijk belang. Instellingen die door de Belastingdienst zijn aangewezen tot ANBI's worden ook tot filantropie gerekend, omdat zij nagenoeg geheel het algemeen belang dienen en geen winstoogmerk nastreven.

In 2015 gaf Nederland ruim 5,7 miljard euro aan goede doelen en verrichtte 36% (Onderzoek Geven in Nederland)⁵ tot 49% (Centraal Bureau voor de Statistiek)⁶ van de inwoners van Nederland vrijwilligerswerk.⁷ De «traditionele» vrijgevigheid in Nederland neemt echter af. Volgens het onderzoek Geven In Nederland neemt het aantal vrijwilligers af, besteden minder inwoners van Nederland tijd aan hun vrijwilligerswerk en is het totale geefbedrag als percentage van het bruto binnenlands product en het besteedbaar inkomen afgenomen.⁸ Daartegenover staat de groei aan sociale ondernemingen als nieuwe hybride vormen van ondernemerschap en filantropie.

³ Voor een verduidelijking hoe deze drie Rijksbrede speerpunten tot stand zijn gekomen verwijs ik u naar Bijlage 2 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl die een korte chronologische beschrijving bevat van eerdere communicatie betreffende filantropie van mijn ministerie aan uw Kamer.

⁴ De wettelijke afdrachtsverplichting voor goededoelenloterijen aan goededoelenorganisaties is een minimum van 50 procent.

⁵ Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe.

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Vrijwilligerswerk: activiteit, duur en motieven. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/29/vrijwilligerswerk-activiteiten-duur-en-motieven>

⁷ Het verschil in deze percentages wordt door de onderzoekers van Geven in Nederland verklaard: het CBS-onderzoek verschilt in het steekproefkader, de manier van enquêteren en de opzet van de vragenlijsten. Zie Bekkers, R., Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017*, Amsterdam: Lenthe, p. 158–159.

⁸ Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser (red.) (2018) *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 15.

Functies van filantropie

De waarde van filantropie ligt niet uitsluitend in de maatschappelijke impact van goede doelen. Filantropie geeft ruimte aan burgers om vanuit altruïstische motieven een steentje bij te dragen aan de maatschappij. Dit versterkt de banden tussen mensen en gemeenschappen en bevordert de sociale cohesie. Ook heeft de sector een signaalfunctie: geefgedrag drukt opinies uit over behoeften en noden in de samenleving en vervult daarmee een belangrijke functie in het systeem van *checks and balances* in onze democratie. Daarnaast heeft filantropie een innovatiefunctie: fondsen kunnen nieuwe werkwijzen uitproberen zonder afkerig te zijn van risico's.

Ontwikkelingen op het grensvlak tussen filantropie, overheid en bedrijfsleven

De WRR-verkenning constateert dat de grenzen tussen filantropie, overheid en markt verschuiven en vervagen. Door de hervorming van de verzorgingsstaat, de decentralisaties in het sociale domein en het discours over de participatie-samenleving komen (lokale) overheid en filantropie elkaar vaker tegen in het publieke domein. De auteurs noemen hierbij als voorbeelden onder andere de opkomst van lokale gemeenschapsfondsen die om afstemming vragen met de lokale overheid en het convenant tussen de gemeente Amsterdam en charitatieve vermogensfondsen van 2014.⁹ Ook verwijst de verkenning naar de rolvervaging tussen overheid en filantropie in de aanpak van sociale problemen, wat volgens de auteurs onwenselijk is omdat de overheid en filantropie verschillend van aard zijn: filantropie heeft een willekeurig, uitsluitend en vrijblijvend karakter, in tegenstelling tot de overheid die garant staat voor een stelsel van grondrechten.

Naast deze ontwikkelingen signaleert de WRR-projectgroep een grensvervaging tussen filantropie en markt: steeds meer Nederlandse bedrijven beschikken over een bedrijfsfonds, filantropische instellingen verzakelijken en de impactgerichte en ondernemende filantropie groeit. De ondernemende filantropie vervaagt het onderscheid tussen filantropie en markt omdat zij naast maatschappelijke impact ook financieel rendement nastreven. Tot slot kan ook de overheid baat hebben bij de verzakelijking van filantropie in het kader van social impact bonds, waarbij sociale investeerders een prestatiecontract sluiten met de overheid om een maatschappelijk probleem te bestrijden.

Bouwstenen voor overheidsbeleid ten aanzien van filantropie

Volgens de auteurs van de WRR-verkenning geven bovenstaande ontwikkelingen aanleiding tot expliciet overheidsbeleid. Zij dragen hiervoor een aantal funderende uitgangspunten aan:

- Erken vrije keuze als wezenskenmerk van filantropie;
- Heb oog voor de complementaire functies van filantropie bij publieke belangen;
- Beschouw filantropie niet als substituut voor overheidsvoorzieningen;
- Onderken de toegevoegde waarde voor sociale cohesie en een pluriforme democratie;
- Wees alert op ontwikkelingen die afbreuk doen aan de functies van filantropie.

Daarnaast doen de auteurs aanbevelingen voor het faciliteren en begrenzen van filantropie:

⁹ Idem, p. 24.

- Beschouw fiscale faciliteiten als generieke stimulans en verruim het doelgroepbereik;
- Handhaaf dual toezicht op algemeen nut beogende instellingen;
- Faciliteer (h)erkenning van sociaal ondernemerschap;
- Democratiseer de zeggenschap over opdrachten vanuit het loterijstelsel.

Hieronder schets ik aan de hand van eerdergenoemde Rijksbrede speerpunten het overkoepelend overheidsbeleid en refereer ik waar gepast aan de bouwstenen van de WRR-verkenning.

Filantropiebeleid

1. Het stimuleren van geefgedrag

Het eerste beleidsdoel van de overheid ten aanzien van filantropie is het stimuleren van geefgedrag. Onder geefgedrag verstaat het kabinet de vrijwillige inzet in tijd en geld voor het algemeen maatschappelijk belang door burgers, goededoelenorganisaties, vermogensfondsen, kerken en bedrijven. Het vrijwillig geven van tijd en geld blijft een private aangelegenheid. De verantwoordelijkheid om geefgedrag te stimuleren en giften efficiënt en doelmatig te besteden ligt bij de sector filantropie. Desalniettemin hecht het kabinet aan het stimuleren van vrijwillige inzet als uiting van waardering voor de fundamentele bijdrage van filantropie aan onze samenleving. Het kabinet waardeert de functies van filantropie, zoals de WRR-auteurs die beschrijven, alsmede de toegevoegde waarde van filantropie voor de sociale cohesie en de pluriforme democratie van Nederland.

Het kabinet acht het stimuleren van geefgedrag bovendien noodzakelijk, gelet op de afname in traditionele vrijgevigheid. De groei aan hybride vormen van ondernemerschap en filantropie die daartegenover staat heeft geleid tot het pleidooi van de WRR-verkenning om het maatschappelijke aspect van sociale ondernemingen te borgen. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat onderzoekt de mogelijkheden voor betere (h)erkenning van sociale ondernemingen, evenals de behoefte daaraan en het draagvlak daarvoor onder ondernemers.¹⁰ Daarnaast blijft het kabinet het geefgedrag in Nederland op verschillende wijzen faciliteren.

Het maatschappelijk belang van de bijdragen aan een vitale samenleving in de vorm van vrijwilligerswerk aan zorg-, sport- en andere organisaties kan niet genoeg onderstreept worden. Met betrekking tot het faciliteren van vrijwillige inzet van tijd heeft het kabinet een aantal belangrijke maatregelen genomen. Zo zijn de mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen met behoud van een WW-uitkering zijn verruimd, vrijwilligers die met mensen in een afhankelijkheidssituatie werken kunnen gratis een VOG aanvragen en de maximale onbelaste vrijwilligersvergoeding is verhoogd per 1 januari 2019. De verantwoordelijkheid voor het lokale vrijwilligerswerkbeleid ligt bij de gemeenten. Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 moeten gemeenten vrijwilligers zoveel mogelijk in staat stellen om hun werkzaamheden uit te voeren. Het kabinet zet zich onder andere in om wettelijke knelpunten en belemmeringen weg te nemen, vrijwillige inzet (gericht) te stimuleren en relevante kennis en informatie over vrijwilligerswerk in Nederland te verzamelen en verspreiden. Mijn collega-minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor de Rijksbrede coördinatie van het landelijke vrijwilligerswerkbeleid.

¹⁰ Kamerstuk 32 637, nr. 372.

Het geven van geld wordt gestimuleerd door een stelsel van fiscale faciliteiten, waaronder de giftenaftrek en de ANBI-regeling. Het kabinet hecht waarde aan deze fiscale faciliteiten en heeft daarom in het Regeerakkoord vastgelegd dat de Geefwet blijft, waarbij ook gekozen is om het fiscale voordeel van de giftenaftrek voor alle donateurs gelijk te trekken.¹¹ Het kabinet is het gesprek aangegaan met de filantropiesector om samen te bekijken of de giftenaftrek en de ANBI-regeling minder complex en beter uitvoerbaar konden worden gemaakt.¹² Dit heeft geleid tot een rapport van een werkgroep van het Ministerie van Financiën en de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) waarbij ook suggesties voor mogelijke verbeteringen vanuit uw Kamer zijn gezien. Dit vormde de basis voor de kabinetsvoorstellen tot verbetering van de uitvoering van de giftenaftrek en ANBI-regeling zoals in de brief van 28 maart 2019 aan uw Kamer vermeld.¹³ De SBF wordt bij de verdere uitwerking betrokken.

Daarnaast is het kabinet het eens met de WRR-projectgroep dat fiscale faciliteiten als generieke stimulans dienen en niet aan verschillende doelen moeten worden verbonden om geefgedrag inhoudelijk te sturen. Het kabinet acht dit niet tegenstrijdig met de multiplier, een specifieke fiscale stimulans voor giften aan cultuurinstellingen in Nederland. Deze is ontstaan naar aanleiding van de daling in overheidssubsidies aan de culturele sector en niet zozeer uit een wens om geefgedrag te sturen. Onderzoekers zien een positief effect van de multiplier voor giften aan cultuur.¹⁴ Het kabinet heeft daarom, in overleg met de sector filantropie, besloten dat de multiplier blijft. Ook zal mijn collega-minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoeken welk instrument naast of samen met de multiplier kan worden ingezet om het geven van privaat geld te stimuleren.¹⁵

In het kader van het stimuleren van geefgedrag hecht ik ook aan de afdrachten van loterijen aan goede doelen. In mijn brief aan uw Kamer van 5 juli 2019 heb ik de contouren voor de toekomstige ontwikkeling van het loterijstelsel geschetst.¹⁶ Het kabinet acht het van belang dat de bestemming van de afdracht kan rekenen op steun van de consument, dat (potentiële) begunstigden voldoende toegang hebben tot het loterijstelsel en dat begunstigden afdrachten vrij van last ontvangen. Deze uitgangspunten zijn dan ook leidend in de toekomstige beleidsvorming. Op deze wijze wordt aandacht besteed aan de aanbeveling van de WRR om de zeggenschap over afdrachten te democratiseren.

Ten aanzien van het beleidsdoel om geefgedrag te stimuleren plaats ik ten slotte nog twee opmerkingen. Allereerst wil ik benadrukken dat het kabinet bij beleidsinitiatieven die de sector raken het belang van filantropie zorgvuldig afweegt tegen andere maatschappelijke belangen. Ten tweede vind ik het belangrijk dat de omvang en aard van de bijdragen van particulieren, bedrijven, vermogensfondsen, nalatenschappen en kansspelen aan maatschappelijke doelen periodiek in kaart wordt gebracht. Daarom draag ik bij aan financiering van tweejaarlijks onderzoek door de Vrije Universiteit Amsterdam.¹⁷ Dit onderzoek geeft

¹¹ Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 19; Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

¹² Kamerstuk 34 785, nr. 84.

¹³ Kamerstuk 35 026, nr. 63.

¹⁴ R. Bekkers, Th. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017), *Geven in Nederland*, Amsterdam: Lenthe, p. 246.

¹⁵ Kamerstuk 32 820, nr. 290, p. 9.

¹⁶ Kamerstuk 24 557, nr. 152.

¹⁷ Zie de website <https://www.geveninnederland.nl>

meer inzicht in ontwikkelingen in geefgedrag en wordt door zowel de overheid als de sector filantropie benut in de beleidsvorming.

2. Het vergroten van de transparantie en betrouwbaarheid van de sector

Het tweede beleidsdoel is het vergroten van de transparantie en betrouwbaarheid van de sector filantropie. Filantropie in Nederland kent een combinatie van formele wetgeving en een systeem van vrijwillige zelfregulering. Met het oog op de fiscale faciliteiten oefent de overheid vanzelfsprekend toezicht uit op ANBI's. Daarnaast is in het verenigingen- en stichtingenrecht de juridische vormgeving van filantropische organisaties vastgelegd. Ik ben met de WRR-projectgroep van mening dat de combinatie van vrijwillige zelfregulering door de sector en overheidstoezicht op ANBI's een wenselijke vorm van duaal toezicht is. Het kabinet handhaaft deze vorm van duaal toezicht.

De filantropiesector heeft de afgelopen jaren belangrijke en goede stappen gezet ter bevordering van transparantie en betrouwbaarheid.¹⁸ Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) is anno 2019 toezichthouder op 567 erkende goede doelen en speelt een sleutelrol bij het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid. Derhalve ondersteun ik het CBF. Ook hebben het CBF en de brancheorganisaties Goede Doelen Nederland, Nederland Filantropieland en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) samenwerkingsafspraken over toezicht met de Belastingdienst. Daarnaast waardeer ik de stappen die de goededoelenorganisaties samen met het CBF het afgelopen jaar hebben gezet naar aanleiding van de berichtgeving in de media over grensoverschrijdend gedrag in de internationale hulpverlening. Aan het CBF heb ik toegezegd de implementatie van de nieuwe integriteitsnormen en de meldplicht voor integriteitschending en grensoverschrijdend gedrag eenmalig financieel te ondersteunen.

Desalniettemin waarschuwt de WRR-verkenning voor ontwikkelingen die afbreuk doen aan de functies van filantropie en die het systeem van zelfregulering onder druk zetten. Het kabinet heeft zorgen over anti-integratieve en anti-democratische aspecten van filantropie bij onwenselijk geachte geldstromen uit «onvrije landen» naar Nederlandse (religieuze) instellingen. Ik werk daarom aan een regeling om (buitenlandse) donaties aan maatschappelijke organisaties in Nederland meer transparant te maken. Meer inzicht in deze geldstromen is van groot belang voor het versterken van het handelingsperspectief van het Rijk en gemeenten en van de betrokkenen bij de betreffende maatschappelijke organisatie zelf. Ook hier geldt dat een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt en dat rekening wordt gehouden met de privacy, veiligheid en geefbereidheid van donateurs.

3. Samenwerking tussen overheid en filantropie in de aanpak van maatschappelijke opgaven

Het derde beleidsdoel is het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie. Zowel overheid als filantropie richten zich op het publieke domein en beogen oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Ik erken dat de overheid en filantropie verschillend van aard zijn. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor publieke belangen op basis van rechtsstatelijke principes en filantropie kan daarom, zoals beschreven in de WRR-verkenning, niet als substituuut voor overheidsvoorzieningen worden beschouwd. Wel kunnen overheid en filantropie samenwerken in de aanpak van maatschappelijke opgaven die vragen om

¹⁸ Zie Bijlage 1 en Kamerstuk 32 740, nr. 20.

de inzet van de samenleving als geheel. Dit geldt voor zowel de rijks- overheid als lokale overheden. Ik ben met de WRR-auteurs van mening dat in samenwerking met de sector rekenschap moet worden gegeven van de autonomie en selectiviteit van filantropie en dat voor rolvervaging moet worden gewaakt.

Deze funderende uitgangspunten van de WRR-verkenning in acht genomen ben ik een hernieuwde dialoog met de sector filantropie gestart om de mogelijkheden tot themagericht samenwerken te verkennen. Zo heeft onlangs een bijeenkomst plaatsgevonden waar topambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van de brancheorganisaties, fondsen, stichtingen en goededoelenloterijen met elkaar in gesprek gingen over drie maatschappelijke opgaven: de transitie naar een circulaire economie, inclusie van mensen met een licht verstandelijke beperking alsmede radicaliserings- en criminaliteitspreventie.

Vervolgstappen coördinerende rol

Mijn ministerie heeft een Rijksbrede coördinerende rol met betrekking tot filantropie en deze rol wordt allereerst ingevuld met het fungeren als vraagbaak en aanspreekpunt, zowel voor de sector als binnen de overheid, voor onderwerpen die raken aan de verhouding tussen overheid en filantropie. Ook organiseer ik wanneer nodig een interdepartementaal overleg om dergelijke onderwerpen te bespreken. Daarnaast verken ik met de SBF de mogelijkheden tot structureel overleg op bestuurs- en beleidsniveau om relevante ontwikkelingen tijdig te signaleren.

Wat betreft de samenwerking tussen overheid en filantropie initieer ik in het vervolg van dit jaar tevens een aantal kleine bijeenkomsten om te verkennen op welke manier overheid en filantropie complementair kunnen werken in de aanpak van eerdergenoemde en wellicht ook andere maatschappelijke opgaven. Daarnaast bespreek ik met de sector of een bredere infrastructuur voor dialoog kan worden opgezet dat ruimte biedt aan de innovatie- en signaalfunctie van filantropie bij publieke belangen. Zodoende geef ik gehoor aan het advies in de WRR-verkenning aan fondsen en overheden om elkaar beter te leren kennen, elkaar te ontmoeten en uiteindelijk – indien wenselijk – elkaar te versterken.¹⁹ Waar samenwerking al plaatsvindt, al dan niet op lokaal niveau, wil ik met de betrokken partners belangrijke lessen ophalen inzake de samenwerking tussen de overheid en filantropie.

Tot slot zie ik het komend jaar op welke wijze ik kan bijdragen aan het verspreiden van kennis en informatie over filantropie in Nederland.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁹ Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser (red.) (2018) *Filantropie op de grens van overheid en markt*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 104.