

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

R

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juni 2017

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Staatssecretaris van Financiën van 31 januari 2017 inzake evaluatie van de praktijk rondom de ANBI's en SBBI's, de evaluatie van de giftenaftrek en de evaluatie van de uitvoering van de giftenaftrek. Naar aanleiding hiervan zijn op 19 april 2017 nog nadere vragen gesteld aan de Staatssecretaris.

De Staatssecretaris heeft op 2 juni 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (*voorzitter*), Hoekstra (CDA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Beek (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Overbeek (SP)

² *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 552, N.

BRIEF VAN DE VOorzITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 19 april 2017

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³ van 31 januari 2017 inzake evaluatie van de praktijk rondom de ANBI's en SBBI's, de evaluatie van de giftenaftrek en de evaluatie van de uitvoering van de giftenaftrek. De leden van de fracties van **VVD**, **CDA** en **D66** hebben nog enige nadere vragen. De leden van de **SGP**-fractie sluiten zich aan bij de gestelde vragen van de CDA-fractie.

VVD

De leden van de **VVD**-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de evaluaties die u heeft aangeboden bij uw brief van 31 januari jl. De evaluaties zijn naar het oordeel van deze leden te beschouwen als een voorstel om te komen tot de afschaffing van de fiscale giftenaftrek voor met name ANBI's. Het voortbestaan van ANBI's is daarmee aan de orde in de ogen van deze leden. Het gefacilieerd schenken aan goede doelen behoort al eeuwenlang tot één van de normen en waarden van Nederlanders. Met het fiscaal gefacilieerd schenken aan goede-doelinstellingen heeft de burger sedert jaar en dag een instrument om invulling te geven aan eigen opvattingen over goede doelen in de samenleving die financiële steun nodig hebben. Uiteraard dienen fraude en constructies bij de giftenaftrek krachtig te worden bestreden, maar dat doel zou ook kunnen worden bereikt met een vereenvoudiging van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting. Naar het oordeel van deze leden van de VVD-fractie hoeft met een vereenvoudiging van belastingwetgeving op het stuk van de giftenaftrek en de ANBI's het principe en de omvang van de fiscale giftenaftrek voor de toekomst niet te worden uitgehouden. Deze leden hebben een aantal vragen en opmerkingen naar aanleiding van de evaluaties.

Deze leden constateren dat de conclusie van de evaluatie van de giftenaftrek is dat deze aftrekpost in de inkomstenbelasting moeilijk is te handhaven. Nu is controle achteraf («handhaving») het sluitstuk van alle belastingheffing. Iedere belastingheffing zonder handhaving is een «lekke zeef». De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat de invoering van het vooringevulde aangiftebiljet (VIA) voor de burger geen aanleiding kan zijn voor een algemene conclusie dat de controle bij de belastingheffing niet langer noodzakelijk is. Ook kan de VIA als instrument voor het doen van aangifte inkomstenbelasting geen reden zijn om aftrekposten te schrappen die controle behoeven. Het feit dat de fiscale giftenaftrek door de wetgever stapsgewijs steeds ingewikkelder is gemaakt om vervolgens op basis van dat gegeven op ambtelijk niveau in een evaluatie te concluderen dat de giftenaftrek een moeilijk te handhaven aftrekpost is, is voor de leden van de VVD-fractie een onbegrijpelijke conclusie. Dit klemt temeer als wordt gelet op het maatschappelijke belang van de giftenaftrek en het nut van ANBI's in de samenleving. Gaat de systematiek van het constateren dat een fiscale aftrekpost in de inkomstenbelasting moeilijk is te controleren, als toetssteen en leidraad gelden bij de beoordeling van de afschaffing van de andere fiscale faciliteiten in de inkomstenbelasting? Deze leden verwijzen naar fiscale faciliteiten zoals opgenomen in de Lijst

³ *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 552, N.

complex uitvoerbare regelingen bij uw brief van 20 september 2016⁴. Zij verzoeken u graag om een gemotiveerd antwoord voor de in die lijst opgenomen regelingen. Deze leden vragen of beoogd is om te komen tot afschaffing van fiscale aftrekposten om de VIA meer beheersbaar en controleerbaar te maken voor de Belastingdienst? Wordt bij de VIA voldoende gelet op de belangen van de aangifteplichtige burgers, waaronder belastingheffing overeenkomstig Nederlandse normen en waarden? Op welke wijze wordt voldoende aandacht besteed aan die belangen van de burgers en de in de Nederlandse samenleving geldende normen en waarden? Zij verzoeken u een onderzoek uit te laten voeren naar vereenvoudiging van wetgeving waarbij de giftenaftrek in de inkomstenbelasting budgettair neutraal wordt gecontinueerd. Zal de toetssteen «handhaving» ook gaan gelden bij de heffing van belastingen, zoals de inkomstenbelasting, de dividendbelasting en de vennootschapsbelasting? Het feit dat belastingheffing op basis van de huidige wetgeving ingewikkeld is, kan toch geen reden zijn om uitsluitend op deze grond belastingen af te schaffen, zo vragen deze leden.

Voor het toezicht op ANBI's constateren deze leden dat in de Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's gesteld wordt dat toetsing van de ANBI-status vooraf in de praktijk lastig is en pas bij toetsing achteraf blijkt of een instelling daadwerkelijk aan alle eisen voor de ANBI-status voldoet. Aan dat feitelijke gegeven wordt de conclusie verbonden dat dit toetsingskader vanuit uitvoeringsperspectief een kwetsbaar geheel is. De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd over deze conclusie. Deze leden zouden graag van u willen vernemen wat nu echt het probleem is waarom het noodzakelijk is om de ANBI-status vooraf te toetsen. Controle achteraf (handhaving) is toch immer een wezenlijk complement en het sluitstuk van belastingheffing? Het feit dat de wetgever de regelgeving meer complex heeft gemaakt vanaf 2008 kan toch geen reden zijn om aan te sturen op de afschaffing van ANBI's door de fiscale giftenaftrek af te schaffen? Vereenvoudiging van belastingwetgeving met behoud van het principe van de ondersteuning van goede doelen overeenkomstig de Nederlandse volksaard, is toch het voor de hand liggende alternatief? Op welke wijze kunnen de problemen rond de belastingheffing van ANBI's met behoud van de ANBI als instituut naar uw oordeel worden opgelost? Deze leden verzoeken u onder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit onderzoek doen naar de handhaving van ANBI's. Het voorbeeld over het toezicht op ex-ANBI's op bladzijde 27 van de evaluatie overtuigt de leden van de VVD-fractie niet volledig. Het is in de ogen van deze leden toch standaardpraktijk, bevestigd in consistente fiscale jurisprudentie, om in situaties waarin de oprichter van de ANBI, de schenker aan de ANBI, het bestuur van de ANBI, en de gerechtigdheid tot het ANBI-vermogen in één en dezelfde persoon zijn verenigd, het vermogen van de ANBI voor belastingdoeleinden rechtstreeks aan die persoon wordt toegerekend? Deze leden verzoeken u om uw voorbeeld verduidelijken.

De leden van de VVD-fractie verzoeken u de evaluaties aan te vullen met informatie over de fiscale aftrekbaarheid van giften alsmede de fiscale wetgeving rond goede-doelinstellingen in een aantal van de ons omringende landen, met name het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Oostenrijk, Frankrijk, Denemarken, Zweden en Noorwegen. Zijn aan de (fiscale) wetgeving van die landen nog «good or best practices» te ontleen die in de Nederlandse belastingwetgeving en uitvoeringspraktijk (VIA) kunnen worden overgenomen om te komen tot vereenvoudiging van belastingwetgeving waarbij de handhaving wordt verbeterd? Deze

⁴ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 552, nr. 5.

leden vragen u ook om een inhoudelijke reactie op de position paper van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie van 5 april 2017⁵.

CDA

De leden van de **CDA**-fractie vragen of u de conclusies onderschrijft van de evaluatie giftenaftrek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting⁶. Deelt u de overwegingen van hetzelfde onderzoek inzake de overwegingen voor de toekomst?

Bent u het met de leden van de CDA-fractie eens dat afschaffing van de giftenaftrek geen optie is, omdat daarmee de «geefcultuur» de nek omgedraaid zou worden? Welke concrete beleidsvoorstellen heeft u om de knelpunten in de giftenaftrek op te heffen?

Bent u het met de leden van de CDA-fractie eens dat ANBI's en SBBI's maatschappelijk een zeer belangrijke rol vervullen? Kunt u concreet aangeven hoe u denkt de knelpunten, zoals benoemd in hoofdstuk 5.3 van het rapport inzake ANBI's en SBBI's, te kunnen opheffen? Deze leden verzoeken u bij de beantwoording gebruik te maken van het model van de eigen uitvoeringstoets met de daarin benoemde criteria.

De leden van de **SGP**-fractie sluiten zich bij deze gestelde vragen aan.

D66

De leden van de **D66**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van uw brief en de evaluaties van giftenaftrek, ANBI en SBBI. Zowel de evaluatieprocedure zelf als de inhoud van de documenten geven hen aanleiding tot een aantal vragen. In die vragen klinkt de zorg door dat de Belastingdienst al geruime tijd wel erg eenzijdig uit lijkt te zijn op afschaffing van de aftrek, daartoe aangezet door gepercipieerde uitvoeringsproblemen.

Zeer onlangs nog kwam in een Mondeling Overleg tussen uzelf en de commissie voor financiën de betekenis van het uitvoerbaarheids criterium uitgebreid aan de orde. U benadrukte bij die gelegenheid de noodzaak om een zorgvuldige politieke weging te maken van de kosten versus de opbrengsten van regelingen als de onderhavige. Des te meer verbazing wekt het in de ogen van deze leden dat de evaluaties zich bijna exclusief lijken te concentreren op de kosten aan de kant van de Belastingdienst en dat bijvoorbeeld buitenlandse voorbeelden van hoe deze kosten (met behoud van de regeling) sterk teruggebracht kunnen worden niet aan de orde komen. De Belastingdienst komt zo over als een ongenueanceerd voorvechter van een korte termijn organisatorisch eigenbelang, merken deze leden op. Uiteraard moet er in de politieke discussie alle ruimte zijn voor het enge uitvoeringsaspect, maar de Belastingdienst zou in de ogen van deze leden haar alleszins begrijpelijke aandacht voor die dimensie aan geloofwaardigheid winnen door haar deskundigheid ook in dienst te stellen van degenen die de voordelen van deze aftrekregeling zouden willen proberen te combineren met een efficiënter, maximaal fraudebestendige implementatie.

⁵ Zie <https://nfl.nl/wp-content/uploads/2017/04/Position-paper-SBF-evaluaties-giftenaftrek-ANBI.pdf>

⁶ «Evaluatie giftenaftrek» 19 december 2016 door Dialogic en Ape onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën.

Deze leden merken op dat deze voordelen er wel degelijk zijn. De evaluatie giftenaftrek⁷ bevestigt dat de geefbereidheid en de betrokkenheid van de burger erdoor worden bevorderd. Dat is geen nieuw inzicht. Wel bevreemdt het de leden van de D66-fractie dat in deze evaluatie geen poging is gedaan het gedragseffect van afschaffing in te schatten. Internationaal onderzoek alsmede onderzoek verricht aan de Universiteit van Maastricht wijst echter uit dat ook daarin het positieve effect van de geefaftrek wordt bevestigd. Van belang daarbij is het door de onderzoekers gehanteerde criterium van «budgettaire doelmatigheid», waarvan alleen sprake zou zijn als burgers het gehele fiscale voordeel ten goede laten komen aan het door hen gesteunde goede doel. Gedragseconomisch onderzoek wijst uit dat dit zo goed als onhaalbaar moet worden geacht. Onderschrijft u deze opmerkelijke definitie? Zou niet van grotere betekenis moeten zijn welke meeropbrengst door de aftrek resulteert voor de goede doelen en welke overheidsinspanningen daar tegenover staan? Is er door u een poging gedaan om juist ook die meeropbrengst in kaart te brengen? Zo nee, waarom niet? En zo ja, tot welke inzichten heeft dat dan geleid?

Het kernprobleem rond de aftrek lijkt te zijn dat bij invulling vaak fouten worden gemaakt (zonder dat overigens duidelijk is in welke mate hier sprake is van fraude of van slordigheid), constateren deze leden. Een aantal aanpassingen van de regeling zou daarom ook naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zeker het overwegen waard zijn; bijvoorbeeld een herbezinning op de SBBI regeling of op de aftrekbaarheid van contante giften. Maar het wekt verbazing bij deze leden dat het Ministerie van Financiën in haar eigen evaluatie aangeeft geen mogelijkheden te zien voor een betrouwbare digitale aanlevering van aftrekgegevens met in het verlengde daarvan hun onderbrenging bij de voorinvulling. De leden van de D66-fractie merken op dat dit in andere landen anders georganiseerd is. In Noorwegen bijvoorbeeld is onder zeer vergelijkbare omstandigheden een goed functionerend renseigneringssysteem voor ANBI's (inclusief voorinvulling) tot stand gekomen. In Engeland en Wales is een succesvol geautomatiseerd systeem ontwikkeld voor een eerste fiscale controle op de ANBI's zelf. Kunt u aanduiden hoe het mogelijk is dat deze buitenlandse voorbeelden aan de aandacht van het Ministerie van Financiën zijn ontsnapt? Deelt u de inschatting dat de mogelijke bruikbaarheid van deze benaderingen in de Nederlandse situatie een nader onderzoek zou rechtvaardigen? Bent u het met deze leden eens dat dit zou bijdragen aan de eerder door uzelf bepleite zorgvuldige afweging tussen maatschappelijke opbrengsten en uitvoeringskosten? Deze leden vragen of nader overleg met de goededoelenorganisaties over vereenvoudiging en verbetering van de uitvoering dit ook niet zou kunnen bevorderen.

Bovenstaande omissies, in combinatie met de moeizame openbaarmaking van de evaluatie, waarop in de bijdrage «Complexe regelingen» in september 2016 overigens door het ministerie al wel een negatief voorschot werd genomen, stemt de leden van de D66-fractie bezorgd over de mogelijke vooringenomenheid van waaruit het ministerie aan deze evaluatie bijdraagt. Zij hopen dat u in uw reactie op het bovenstaande deze zorgen kan wegnemen en dat verzoeken u te willen bevorderen dat een volgend kabinet bij de hervatting van deze discussie kan beschikken over een breed en representatief scala aan beleidsopties.

⁷ «Evaluatie giftenaftrek» 19 december 2016 door Dialogic en Ape onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
F.H.G. de Grave

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2017.

Op 31 januari 2017 heb ik uw Kamer de uitgevoerde evaluaties naar de praktijk rondom ANBI's en SBBI's, van de giftenaftrek en van de uitvoering van de giftenaftrek aangeboden.⁸ Op 19 april 2017 ontving ik over deze evaluaties enige nadere vragen van leden van de vaste commissie voor Financiën.

Het viel mij op dat de vragenstellers in hun redactie harde woorden gebruikten over de ambtelijke opstellers van de evaluaties. In de vraagstelling schuilt de suggestie dat zij, uit eigen belang handelend, de objectiviteit zouden hebben verloren en geen oog zouden hebben voor de maatschappelijke meerwaarde van giften. Ik ben hier van geschrokken omdat het niet past bij de toon en stijl van debatten met uw Kamer die ik gewend ben. Ik voel mij genoodzaakt hier op te komen voor de ambtelijke opstellers van de evaluaties.

Over de opzet en de timing van beide evaluaties heeft een uitgebreide briefwisseling plaatsgevonden met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer.⁹ De evaluatie van de uitvoeringsaspecten van de giftenaftrek en van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's is uitgevoerd door een speciaal hiertoe samengesteld team van specialisten onder leiding van het kerndepartement. Zij hebben deze evaluaties uitgevoerd op een onafhankelijke en zakelijke manier, passend bij dit soort interne evaluaties. Het is een groot goed dat Nederlandse rijksambtenaren bereid en in staat zijn om de waarheid boven water te krijgen en onderbouwd aan de politiek te presenteren, ook als die waarheid ongemakkelijk, of onaangenaam, of zelfs – zoals in dit geval – verontrustend is. Het is vervolgens aan de politiek om richting te bepalen en keuzes te maken. Daarbij is zelden één criterium doorslaggevend. In dit geval is de wenselijkheid van het faciliteren van giften aan goede doelen en cultuur politiek relevant, maar de uitvoerbaarheid is dat ook. De uitvoerbaarheid bepaalt niet alleen het capaciteitsbeslag dat op de Belastingdienst wordt gedaan, capaciteit die dus niet elders kan worden ingezet, maar de uitvoerbaarheid is ook bepalend voor de risico's op belastingontduiking en fraude. Bij dergelijke complexe politieke afwegingen, waarbij maatschappelijke waarden, maar ook kwesties van rechtsstatelijkheid spelen, zijn objectieve, niets verhullende evaluaties van grote waarde om die afwegingen te kunnen maken. Die evaluaties liggen er nu en het is aan het nieuwe kabinet om samen met beide Kamers der Staten-Generaal te bepalen of de uitkomsten van deze evaluaties aanleiding vormen voor beleidsaanpassingen en zo ja welke.

Verschillende leden noemen de lijst complexe regelingen uit september 2016. Daar lijkt sprake te zijn van een misverstand. In mijn vereenvoudigingsbrief van 20 september 2016¹⁰ heb ik aangegeven, dat in de samenleving en het parlement de noodzaak van vereenvoudiging van het belastingstelsel breed wordt onderkend. De Tweede Kamer heeft mij in dat kader gevraagd naar mijn top 20 van complex uitvoerbare regelingen, een lijst van regelingen die zo complex zijn dat niet alleen de Belastingdienst daar last van heeft, maar vooral ook de belastingbetaler zelf. Zonder deze brief te herhalen: er bestaan geen absolute criteria voor de

⁸ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 552, N

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 123 en 125, Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 7

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 5, blz. 1

mate waarin zaken problematisch zijn; oorzaken van complexiteit zijn immers divers en onvergelykbaar. De lijst is samengesteld op basis van het criterium uitvoerbaarheid. Op basis daarvan zijn zowel de giftenaftrek als de specifieke regelingen voor ANBI's op de lijst gezet.

Ik stel vast dat de meeste van de door leden van de vaste commissie voor Financiën gemaakte opmerkingen en gestelde vragen over de evaluaties politiek van aard zijn en niet feitelijk. En sommige vragen, bijvoorbeeld de vraag de evaluaties aan te vullen met informatie over de fiscale aftrekbaarheid van giften en fiscale wetgeving rond goede-doelinstellingen in ons omringende landen vergen voor beantwoording meer tijd. Na de verkiezingen van 15 maart jl. heeft de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling de evaluaties van de giftenaftrek en van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's controversieel verklaard. In mijn brief van 31 januari 2017 heb ik al aangegeven dat het opstellen van een kabinetsreactie naar aanleiding van deze evaluaties is voorbehouden aan het volgende kabinet. En na het controversieel verklaren van deze evaluaties door de Tweede Kamer, voel ik mij als demissionair bewindspersoon nog minder vrij om inhoudelijk te reageren op de daarover door de leden van uw Kamer gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Om die reden zeg ik u en de vragenstellers toe, dat de antwoorden op de gestelde vragen waar mogelijk worden meegenomen in de door het volgende kabinet op te stellen kabinetsreactie, of anderszins aan de orde kunnen komen bij de behandeling door uw Kamer van de kabinetsreactie. Ik ga er vanuit dat het nieuwe kabinet bij het opstellen van de kabinetsreactie ook rekening zal houden met de gedachten en gevoelens die in uw Kamer leven over de huidige giftenaftrek en de specifieke regelingen voor ANBI's en SBBI's zoals die onder meer tot uitdrukking zijn gebracht in de aan mij gestelde vragen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes