

Datum 26-04-2017, 's-Gravenhage
Betreft Commentaar SBF in het kader van internetconsultatie Implementatie Registratie Uiteindelijk Belanghebbenden / Wijziging van de Handelsregisterwet 2007, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet op de economische delicten in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn

Dringende oproep SBF: houd ANBI's buiten implementatiewet Registratie uiteindelijk belanghebbenden

Samenvatting reactie

SBF (Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie) heeft kennisgenomen van het hierboven genoemde wetsvoorstel dat ter consultatie voorligt, en van de Memorie van Toelichting hierbij. De ANBI-problematiek binnen de voorgestelde wetgeving raakt onze achterban – in dit verband: de goedgebiedenorganisaties en de vermogensfondsen in Nederland – negatief.

In deze reactie brengen wij de problematiek van ANBI's (algemeen nut beogende instellingen) bij dit wetsvoorstel onder de aandacht. De conclusie van deze reactie luidt dat het wetsvoorstel een uitzondering voor alle ANBI's zou moeten bevatten.

Wij dragen voor het maken van deze uitzondering de volgende argumenten aan:

1. Het is inhoudelijk onjuist om ANBI's te verplichten, een UBO of 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister
2. Het verplicht te doen publiceren in het Handelsregister van gegevens over de 'uiteindelijk belanghebbende' van een ANBI kan op gevaarlijke en onaanvaardbare wijze de privacy van betrokkenen aantasten
3. ANBI's de verplichting opleggen, een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister beïnvloedt de beeldvorming en het functioneren van de filantropische sector negatief

4. ANBI's de verplichting opleggen, een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister leidt tot onnodige verzwaring van de administratieve lastendruk

Verder wijzen wij erop, dat de Motie Schouten, die door de Minister van Financiën is overgenomen, in de huidige versie van het wetsvoorstel niet is opgevolgd. Ten slotte constateren wij dat dat de richtlijn wel degelijk ruimte biedt voor het maken van uitzonderingen, en dat de huidige wet- en regelgeving inzake ANBI's alternatieve oplossingen biedt.

Overzicht argumenten uitzondering ANBI's

1. Het is inhoudelijk onjuist om ANBI's te verplichten, een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister

De essentie van een organisatie die de ANBI-status heeft verkregen is dat de 'uiteindelijk belanghebbende' het algemeen nuttige doel is waarvoor de ANBI-status is afgegeven. Dit kan uit de aard van de zaak bij ANBI's nooit een natuurlijke persoon zijn. De eisen voor deze status zijn helder en laten geen ruimte voor misverstanden op dit punt.

In de Memorie van Toelichting van het concept wetsvoorstel (p.8) stelt de minister dat de richtlijn niet de mogelijkheid kent om een onderscheid te maken tussen het wel of niet beogen van algemeen nut. Dat is de reden waarom hij ANBI's toch onder deze Implementatiewet laat vallen.

Als deze wet inderdaad van toepassing wordt verklaard op ANBI's, zijn echter beide mogelijkheden voor een ANBI om een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen uiterst problematisch.

Algemeen nuttig doel uiteindelijk belanghebbende? Registratie ongewenst

Strikte interpretatie en toepassing van de Implementatiewet bij een ANBI zou ertoe kunnen leiden dat alle personen / goede doelen die een geldelijke of andere materiële bijdrage van deze ANBI zouden ontvangen als uiteindelijk begunstigden zouden worden beschouwd en

zouden moeten worden geregistreerd in het Handelsregister.¹ Dit is ongewenst en draagt ook op geen enkele wijze bij aan de doelstelling van deze Implementatiewet: voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

Bestuurder ANBI uiteindelijk belanghebbende? Feitelijk onjuist

Op 17 mei 2016 heeft de minister van Financiën in de Tweede Kamer de suggestie gedaan om, gezien het ontbreken van een duidelijk aan te wijzen 'uiteindelijk belanghebbende' bij een ANBI dan maar een bestuurder als zodanig aan te laten wijzen en te laten registreren in het openbare UBO register.

Dit is echter onjuist, omdat bestuurders van ANBI's uit hoofde van hun functie geen 'economisch belang' in de rechtspersoon mogen hebben. Dit wordt in de ANBI regelgeving uitgesloten. Uit de huidige Implementatiewet blijkt echter duidelijk dat het begrip 'uiteindelijk belanghebbende' direct gerelateerd is aan het 'economisch belang' dat deze bij een rechtspersoon heeft (zie art. 15a, e. en Artikel 10a, 2, Memorie van Toelichting p.5).

Dit volgt ook uit de op 13 januari 2013 bijgestelde definitie van de UBO of 'uiteindelijk belanghebbende' die in de Wwft wordt genoemd: daar is sprake van de natuurlijke persoon die begunstigde is van 25% of meer van het vermogen. Ook in fiscale wetgeving gelden vergelijkbare normen.

Als de wetgever ertoe zou besluiten, dat een bestuurder van een ANBI als 'uiteindelijk belanghebbende' dient te worden aangewezen, zou in de buitenwereld de indruk kunnen ontstaan, dat deze bestuurder begunstigde zou zijn van 25% of meer van het vermogen, door de begripsverwarring rond de term 'uiteindelijk belanghebbende'.

Daarnaast zou ook het aanwijzen van een bestuurder van een ANBI als 'uiteindelijk belanghebbende' niet bijdragen aan de doelstelling van deze Implementatiewet: voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

Conform de publicatieplicht die sinds januari 2014 voor ANBI's geldt, moeten ANBI's sowieso al hun bestuurders op internet kenbaar maken. Eén van hen vervolgens ook nog als 'uiteindelijk belanghebbende' aan te laten wijzen en van deze persoon een groot aantal persoonlijke gegevens in het Handelsregister kenbaar te maken, dient geen enkel nut, is onwenselijk,

¹ Dit argument werd eerder aangedragen in de reactie van Stichting Colperfo op deze internetconsultatie (reactie dd. 20-4-2017)

feitelijk onjuist en zorgt voor verwarring. Het is bovendien in strijd met de gedachte en de tekst van de richtlijn.

2. Het verplicht te doen publiceren in het Handelsregister van gegevens over de 'uiteindelijk belanghebbende' van een ANBI kan op gevaarlijke en onaanvaardbare wijze de privacy van betrokkenen aantasten

Uit het bovenstaande blijkt, dat als ANBI's onder deze Implementatiewet zullen vallen, naar alle waarschijnlijkheid een bestuurslid van een ANBI als 'uiteindelijk belanghebbende' zal moeten worden aangewezen. Daarbij zal van dit bestuurslid, conform datgene wat in de Handelsregisterwet 2007 zal worden toegevoegd (Artikel 15a), een aantal persoonlijke gegevens openbaar worden gemaakt.

Zoals hierboven beschreven zal de buitenwereld uit dit alles ten onrechte kunnen concluderen, dat het bestuurslid dat als 'uiteindelijk belanghebbende' zal worden aangewezen, een groot economisch persoonlijk belang in de ANBI heeft.

Vermogensfondsen vormen een categorie ANBI's met over het algemeen een aanzienlijk vermogen. Bij een ANBI-vermogensfonds plaatst een particulier of een bedrijf een particulier vermogen geheel vrijwillig buiten de eigen beschikkingsmacht om daarmee een publiek, algemeen nuttig doel te dienen. De combinatie van het openbaar maken van persoonlijke gegevens en de status 'uiteindelijk belanghebbende' heeft aanzienlijke gevolgen voor de privacy en persoonlijke veiligheid van bestuurders van vermogensfondsen en hun familieleden. Het zal ertoe kunnen leiden, dat ontvoerings- en afpersingsrisico's bij bestuurders van vermogensfondsen met de status 'uiteindelijk belanghebbende' sterk zal worden vergroot. Dit geldt ook voor andere ANBI's met een aanzienlijk eigen vermogen. Bovendien zal het een extra drempel opwerpen voor het vinden van nieuwe bestuurders van dergelijke ANBI's.

3. ANBI's de verplichting opleggen, een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister beïnvloedt de beeldvorming en het functioneren van de filantropische sector negatief

Zoals hierboven gesteld, zal de publieke opinie ten onrechte veronderstellen, dat de 'uiteindelijk belanghebbende' die bij een ANBI zou worden aangewezen en geregistreerd in het

Handelsregister, een economisch belang heeft bij de ANBI. Dat is immers in alle andere gevallen waarbij de 'uiteindelijk belanghebbende' wordt vastgesteld één van de belangrijkste criteria: het hebben van een economisch belang bij een onderneming of rechtspersoon. Het is juist dit 'economisch belang' dat centraal staat in het doel van deze Implementatiewet: voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

Dat 'uiteindelijk belanghebbenden', als die bij ANBI's aangewezen zouden moeten worden, nooit een dergelijk economisch belang kunnen en mogen hebben, is voor de ongeïnformeerde buitenstaander heel lastig te begrijpen. Ten onrechte kan dan de indruk gaan ontstaan, dat bepaalde bestuurders van ANBI's financieel belang bij hun positie hebben. Dat kan de beeldvorming rond de goede doelen sector negatief beïnvloeden.

Registratie van een ANBI-bestuurder als UBO of 'uiteindelijk belanghebbende' in het Handelsregister, terwijl die bestuurder dus feitelijk geen UBO is, zal door ANBI-bestuurders als onprettig en onwenselijk worden ervaren. Dit kan er toe leiden dat men niet of zeer moeilijk personen bereid vindt om als ANBI-bestuurder als 'uiteindelijk belanghebbende' in het Handelsregister opgenomen te worden. Ergo, een beperkend effect op de beschikbaarheid van bestuurders voor ANBI's, en uiteindelijk, langs dezelfde lijn, mogelijk zelfs voor het oprichten van ANBI's als zodanig. Dit zou het filantropisch klimaat in Nederland onnodig beperken en belasten.

Het stimuleren van particulier geven was een belangrijk doel van het Convenant "Ruimte voor Geven", dat in 2011 gesloten werd tussen het kabinet en de filantropische sector. Zo staat in dit Convenant dat het "essentieel is dat er geen onnodige restrictieve maatregelen komen voor het verwerven van (financiële) steun van de samenleving". De Implementatiewet van toepassing verklaren op ANBI's beschouwt SBF als zo'n 'onnodig restrictieve maatregel'.

4. ANBI's de verplichting opleggen, een 'uiteindelijk belanghebbende' aan te wijzen en te registreren in het Handelsregister leidt tot onnodige verzwaring van de administratieve lastendruk

Zoals uit recente evaluaties blijkt, gaan vooral kleinere ANBI's gebukt onder de administratieve lasten die de status met zich meebrengt. Het moeten bepalen van een 'uiteindelijk gerechtigde' en deze te doen registreren in het Handelsregister levert met name voor de wat kleinere maatschappelijk nut beogende initiatieven extra en onnodige administratieve druk op.

ANBI's dienen reeds te voldoen aan een groot aantal regels o.a. op het gebied van integriteit en het openbaar maken van gegevens.

Motie Schouten (mei 2016) is in huidige versie wetsvoorstel niet opgevolgd, was wel door Minister overgenomen

Mei 2016 heeft de minister van Financiën een motie² overgenomen van Tweede Kamerlid Schouten (CU) over de bijzondere positie van ANBI's als juridische eenheid zonder UBO, waarin de regering werd verzocht, de Kamer te informeren over de wijze waarop, bij het instellen van een openbaar UBO register, rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van ANBI's als juridische entiteit zonder UBO.

De Motie Schouten wordt wel genoemd in de Memorie van Toelichting (p. 8), maar er wordt geen antwoord gegeven op de vraag hoe met de bijzondere positie van ANBI's als juridische entiteit zonder 'uiteindelijk belanghebbende' rekening wordt gehouden.

De passage in de Memorie van Toelichting waarin wordt ingegaan op de Motie Schouten luidt als volgt:

'Met deze motie wordt de regering gevraagd op welke wijze in het onderhavig wetsvoorstel rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van algemeen nut beogende instellingen (ANBI's). In de motie wordt gesteld dat een ANBI geen UBO kent. De richtlijn kent niet de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen het wel of niet beogen van algemeen nut. Bepalend voor de richtlijn is of sprake is van een vennootschap of andere juridische entiteit (naar analogie met de terminologie van de Handelsregisterwet 2007: ondernemingen en rechtspersonen). Zoals gezegd zal in het Handelsregisterbesluit 2008 voor verschillende typen ondernemingen en rechtspersonen worden bepaald wie dient te worden beschouwd als uiteindelijk belanghebbende. Voor zover ANBI's tot die ondernemingen en rechtspersonen behoren, vallen zij ook daaronder.'

De minister geeft dus geen antwoord op de vraag op welke wijze rekening gehouden wordt met de bijzondere positie van ANBI's zoals de motie wel vraagt.

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z09514&did=2016D19676>

Op de problematiek die wij hierboven hebben geschetst (en ook in eerdere aan de minister van Financiën gerichte stukken, zie hieronder), namelijk dat een ANBI per definitie geen 'uiteindelijk belanghebbende' kan hebben en dat elke poging, die toch te bepalen, uiterst problematisch is, wordt noch in het wetsvoorstel, noch in de Memorie van Toelichting ingegaan. Bij het overnemen van de Motie Schouten heeft de Minister echter aan mevrouw Schouten gecommuniceerd dat hij in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel met betrekking tot de introductie van het UBO-register op dit punt een aantal varianten zou neerleggen waaruit het kabinet een keuze maakt. Dit is niet gebeurd.

Het enige dat de wetgever hierover nu communiceert, is dat de richtlijn niet de mogelijkheid kent om onderscheid te maken tussen het wel en niet beogen van algemeen nut, en dat conform het Handelsregisterbesluit 2008 voor verschillende typen ondernemingen en rechtspersonen zal worden bepaald wie dient te worden beschouwd als uiteindelijk belanghebbende.

Deze twee mededelingen doen echter geen recht aan de Motie Schouten.

Wij verzoeken de wetgever, antwoord te geven op het exacte verzoek dat de Motie Schouten behelst, namelijk een antwoord te geven op de vraag, hoe rekening zal worden gehouden met de bijzondere positie van ANBI's als juridische entiteit zonder UBO. Tevens verzoeken wij de minister van Financiën, zijn mondelinge toezegging aan Mw. Schouten gestand te doen en de varianten te schetsen waaruit een keuze gemaakt zou kunnen worden.

Vrijwaring voor diverse categorieën organisaties, waarom dan niet ook voor ANBI's

De wetgever stelt dat de richtlijn niet de mogelijkheid kent om onderscheid te maken tussen het wel en niet beogen van algemeen nut. De richtlijn biedt echter wél de mogelijkheid om bepaalde categorieën rechtspersonen uit te sluiten van de UBO-verplichtingen. Van deze mogelijkheid maakt de Nederlandse wetgever gebruik bij de volgende categorieën organisaties (Memorie van Toelichting, p. 10) (onze onderstreping):

'eenmanszaken, publiekrechtelijke rechtspersonen, verenigingen van eigenaren en enkele typen historische rechtspersonen, die in het handelsregister onder de noemer 'overige privaatrechtelijke rechtspersonen' worden geregistreerd. Achtergrond van deze uitzondering is dat er op dit moment reden is om aan te nemen dat bij die rechtspersonen en ondernemingen een laag risico op witwassen of financiering van terrorisme bestaat. Ook kerkgenootschappen

worden vooralsnog uitgezonderd. Hieraan ligt ten grondslag dat registratie van natuurlijke personen als UBO van een kerkgenootschap een indirecte registratie van de religie van die UBO's betekent.¹

Uit het hierboven geciteerde blijkt het volgende:

1. Het is wel degelijk mogelijk om categorieën organisaties van de UBO wetgeving uit te zonderen, en daarbij kunnen door een EU-land, zo blijkt uit de argumentatie die wordt gevoerd in de Memorie van Toelichting, diverse types redematies worden opgevoerd. De richtlijn biedt dus wel degelijk ruimte om ook ANBI's uit te zonderen. Daar zijn immers genoeg valide redenen voor aan te dragen.
2. Bij bepaalde groepen ondernemingen en rechtspersonen vindt de wetgever dat het risico op witwassen of financiering van terrorisme laag is. Blijkbaar vallen ANBI's daar niet onder. Volgen

SBF is dat ten onrechte. Waarom dan ook niet voor alle ANBI's een uitzondering maken vanwege een eveneens laag risicoprofiel? ANBI's en diens bestuurders / feitelijke leidinggevers dienen immers al te voldoen aan strenge voorwaarden (waaronder integriteitseisen en (overigens ook) de bekendmaking van namen.) Een andere vraag is waarin nu het relevante verschil schuilt ten opzichte van levensbeschouwelijke instellingen ex. art. 5b(3)i AWR. Het gemaakte onderscheid is niet duidelijk.³

SBF pleit er op grond van het hierboven staande voor, om niet alleen kerkgenootschappen (die een deelverzameling van de ANBI-populatie vormen), maar tevens alle andere ANBI's vrij te waren van UBO-verplichtingen.

Alternatieve oplossingen voor ANBI's

³ Zie ook Koos Boer, 'Waarom niet ook een uitzondering voor ANBI's bij het UBO-register', in Tax Live, Fiscale ergernissen, 12 april 2017, <http://taxlive.nl/-/waarom-niet-ook-een-uitzondering-voor-anbi-s-bij-het-ubo-register->

De Belastingdienst beschikt als gevolg van de afgelopen jaren aangescherpte wet- en regelgeving reeds over aanzienlijke informatie over c.q. controlebevoegdheden met betrekking tot ANBI's en instellingen die niet langer de ANBI-status hebben waarmee het doel van de Richtlijn en Implementatiewet bij ANBI's al in hoge mate kan worden gerealiseerd.⁴

Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de ANBI-status is dat deze een aantal gegevens moet publiceren op een eigen of gemeenschappelijke website. Het gaat om de volgende gegevens:

- de naam of namen van de instelling;
- het RSIN (Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer) en het fiscaal nummer;
- het post- of bezoekadres van de instelling;
- een duidelijke beschrijving van de doelstelling van de ANBI;
- de hoofdlijnen van het beleidsplan;
- de functie van de bestuurders;
- de namen van de bestuurders;
- het beloningsbeleid;
- een actueel verslag van de uitgeoefende activiteiten; en
- een actuele financiële verantwoording.

Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan wordt de ANBI-status niet afgegeven of wordt deze – bij later niet voldoen – ingetrokken. Wij doen hierbij de nadrukkelijke suggestie om bij ANBI's in het Handelsregister louter een link op te nemen naar de hierboven genoemde verplichte websiteregistraties. Hiermee wordt niet alleen beter recht gedaan aan de feitelijke en juridische situatie van ANBI's in Nederland, doch deze oplossing is administratief ook nog het minst belastend voor alle betrokkenen.

⁴ Dit argument werd eerder aangedragen in de reactie van Stichting Colperfo op deze internetconsultatie (reactie dd. 20-4-2017)

Voor alle ANBI's zou ook kunnen worden volstaan met het ANBI register. In het wetsvoorstel zou dan de uitbreiding van de registratieplicht voor ANBI's achterwege blijven. Dat creëert gelijkheid voor alle ANBI's en verzwaart de administratieve last niet onnodig.⁵

Bijlage: Overzicht inbreng vanuit SBF inzake ANBI's en wet- en regelgeving rond UBO's tot nu toe

Juni 2016 heeft SBF in een brief aan de Minister van Financiën, de heer Dijsselbloem, aandacht gevraagd voor de problematiek die dreigt te ontstaan wanneer wet- en regelgeving inzake UBO's ook voor ANBI's zou gaan gelden.

Op 23 augustus 2016 heeft SBF inbreng geleverd bij de internetconsultatie aangaande het conceptwetsvoorstel ter implementatie van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (PbEU 2015, L 141), alsmede in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (PbEU 2015, L 141).

In dit conceptwetsvoorstel werd ingegaan op de veranderingen in de definitie van de UBO (Ultimate Beneficial Ownership of uiteindelijk gerechtigde) ten opzichte van de derde anti-witwasrichtlijn. Daarbij werd de mogelijkheid geïntroduceerd om in bepaalde specifieke gevallen een persoon of personen behorend tot het hoger leidinggevend personeel te noteren als UBO(s). Het gaat om de gevallen waar (a) geen persoon of personen zijn te achterhalen die (direct of indirect) via aandelen, stemrecht of eigendom kwalificeren als UBO en ook geen persoon of personen zijn achterhaald die zeggenschap met andere middelen hebben, of gevallen waarin twijfel bestaat of de achterhaalde personen wel UBO zijn, en (b) geen gronden voor verdenkingen bestaat.

SBF heeft in deze brief bezwaar aangetekend tegen de nieuw geïntroduceerde mogelijkheid om in bepaalde specifieke gevallen een persoon of personen behorend tot het hoger

⁵ Zie Koos Boer, *ibid.*



samenwerkende
brancheorganisaties
filantropie

leidinggevend personeel te noteren als UBO. In het conceptwetsvoorstel werd voorgesteld om in de Wwft (en langere regelgeving) voor een groot aantal juridische entiteiten de geëigende UBO-definitie op te nemen. SBF heeft in deze brief gewaarschuwd voor de gevolgen als middels deze lagere regelgeving wordt overgegaan tot het van toepassing verklaren van bovenstaande mogelijkheid bij ANBI's.