



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Via: [Internetconsultatie Transparantie maatschappelijke organisaties](#)

Amsterdam, 21 februari 2019

Betreft: Internetconsultatie Transparantie maatschappelijke organisaties

Geachte dames en heren,

Vanwege het grote maatschappelijk belang en de impact op de samenleving volgt PwC het brede debat over privacy en transparantie aandachtig. De internetconsultatie Transparantie maatschappelijke organisaties zien wij als onderdeel van dit debat.

In een complexer wordende wereld krijgt de samenleving steeds meer te maken met allerlei ingrijpende veranderingen. Dit heeft tot gevolg dat de behoefte aan vertrouwen verder toeneemt. Vanuit de maatschappelijke betrokkenheid van PwC, maken wij graag gebruik om via deze internetconsultatie onze opvattingen met u te delen. Het onderhavige consultatievoorstel betreft enerzijds onze onderlinge verantwoordelijkheid en de transparantie die dat vereist en anderzijds het privacy grondrecht van de burger.

Hierna geven wij eerst een algemene reactie op de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (consultatievoorstel) en vervolgens een meer technische reactie per onderwerp. Wij presenteren daarbij tevens een minder ingrijpend alternatief voor een van de maatregelen (publicatieplicht donateursgegevens), om het doel van het consultatievoorstel te bereiken.

1. Algemene reactie: legitiem doel maar bedenkingen bij het middel

Het doel van de maatregelen - het voorkomen dat financiering van maatschappelijke organisaties gepaard gaat met onwenselijke beïnvloeding daarvan en met misbruik van de Nederlandse vrijheden - is belangrijk voor de Nederlandse samenleving en raakt het algemeen belang. De openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zijn hierbij in het geding. Het consultatievoorstel beoogt in dat verband de transparantie van binnenlandse en

*PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V., Fascinatio Boulevard 350, 3065 WB Rotterdam,
Postbus 8800, 3009 AV Rotterdam
T: 088 792 00 10, F: 088 792 95 33, www.pwc.nl*

*PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

buitenlandse geldstromen - met name vanuit onvrije landen - naar Nederlandse maatschappelijke organisaties te vergroten.

Een van de voorgestelde middelen is om maatschappelijke organisaties te verplichten tot het openbaar publiceren van donateursgegevens bij donaties van minstens 15.000 euro per boekjaar. Doordat privégegevens van de donateurs worden gedeeld, maakt deze publicatie inbreuk op hun privacy grondrecht. Met name omdat de donateursgegevens met deze publicatie onbegrensd toegankelijkheid zouden worden, vragen wij ons af of er een redelijke verhouding is met het doel. Daarbij rijst overigens ook de vraag hoe dit past binnen het kabinetsbeleid om de geefcultuur te stimuleren. Dit middel zal namelijk een grote impact hebben op maatschappelijke organisaties en hun donateurs.

Deze maatregel past in een rij maatregelen waarbij het privacy grondrecht het verliest in de afweging met transparantie. Dat raakt onzes inziens direct aan de Nederlandse rechtsstaat, waarin de vrijheid en bescherming van het individu centraal staat, en zet de balans tussen privacy en transparantie binnen de Nederlandse rechtsstaat onder een zekere druk. Daarom dat dit thema wat ons betreft serieuze aandacht verdient in het kader van dit consultatievoorstel.

Zowel de voornoemde maatregel als de maatregel inzake de publicatieplicht voor stichtingen van de balans en de staat van baten en lasten raken ook veel maatschappelijke organisaties waarbij de kans op onwenselijke beïnvloeding vanuit onvrije landen te verwaarlozen is, zoals stichting administratiekantoren (STAK's), continuïteitsstichtingen, familiestichtingen, sportverenigingen en ANBI's die een jarenlange onberispelijke reputatie hebben opgebouwd. Daarnaast roept het consultatievoorstel vragen op ter zake van een aantal begrippen en uitzonderingen wat betreft invulling en afbakening.

2. *Publicatieplicht maatschappelijke organisaties overzicht van grote donaties*

De verplichting tot openbare publicatie van donateursgegevens maakt weliswaar inbreuk op het recht op privacy, maar dat kan zijn toegestaan als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Hierna lichten wij die voorwaarden nader toe, gaan in op de impact die deze maatregel kan maken op de geefbereidheid van donateurs en komen wij met een minder ingrijpend alternatief voor het openbaar publiceren van donateursgegevens. Ten slotte zijn er nog enkele begrippen en afbakening ter zake van deze maatregel die ons nog niet geheel duidelijk zijn.

2.1. Voorwaarden voor inbreuk op het privacygrondrecht

De beperkingssystematiek van het privacygrondrecht stelt onder meer als eis dat inperking van dit grondrecht noodzakelijk is in de democratische samenleving of rechtsstaat. Deze noodzakelijkheidstoets omvat een toetsing aan:

- het proportionaliteitsbeginsel en
- het subsidiariteitsbeginsel.

De toelichting bij deze internetconsultatie bevat enige toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel; dat is een positieve ontwikkeling ten opzichte van eerdere maatregelen die aan het privacygrondrecht raken waar vrijwel geen (expliciete) toets werd aangelegd. Desalniettemin is de onderbouwing van de toets aan het proportionaliteitsbeginsel onzes inziens nog te beperkt. Bovendien ontbreekt een toetsing aan het tweede element van de noodzakelijkheidstoetsing: subsidiariteitsbeginsel. De Rijksoverheid is verplicht om bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving een zogenaamde gegevensbeschermingseffectbeoordeling of Privacy Impact Assessment (PIA) uit te voeren die de beoordeling aan beide voornoemde beginselen bevat. Bij die beoordeling moeten blijkens de toelichting bij het Model PIA voor de Rijksoverheid alle relevante feiten, doelen en belangen worden meegewogen. In het kader van deze afweging is ons (nog) niet duidelijk waarom de gegevens openbaar moeten zijn, dus toegankelijk voor iedereen terwijl er volgens ons een minder ingrijpend alternatief beschikbaar is om de doelstelling van dit consultatievoorstel te realiseren.

2.2. Toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel

Het proportionaliteitsbeginsel behelst dat het gekozen middel (publiceren van gegevens van donateurs en erflaters) in evenredige verhouding moet staan tot het beoogde doel (voorkomen van onwenselijke beïnvloeding van maatschappelijke organisaties en misbruik van Nederlandse vrijheden via donaties). Volgens de toelichting doorstaat het consultatievoorstel deze toetsing. Wij zetten daar onze kanttekeningen bij. Zo treft de maatregel ook instellingen waarbij de kans op onwenselijke beïnvloeding vanuit onvrije landen te verwaarlozen is, zoals STAK's, continuïteitsstichtingen, familiestichtingen, sportverenigingen en ANBI's die een jarenlange onberispelijke reputatie hebben opgebouwd. Dit lijkt ons onnodig om het gewenste doel te bereiken en dus disproportioneel. Wij dringen er bij de Minister op aan deze categorieën uit te zonderen van de publicatieplicht (zie ook onderdeel 3 hierna: 'Vrijstelling publicatieplicht donatieoverzicht').

Verder wordt relatief makkelijk aangenomen dat de relatie tussen donateur/erflaters en de begunstigde maatschappelijke organisatie geen onthulling impliceert van bijzondere persoonsgegevens - waarvan verwerking in beginsel verboden is - zoals godsdienstovertuiging. De wetgever motiveert dit als volgt (blz. 7): 'De donateur kan door het doen van een gift ook een ander doel hebben dan het uiten van zijn religieuze overtuiging.'

Hij kan bijvoorbeeld een donatie doen ten behoeve van de renovatie van het gebouw waarin een maatschappelijke organisatie is gehuisvest, omdat men dit een bijzonder gebouw vindt.' Uit de toelichting blijkt echter niet dat deze motivering wordt gestaafd door onderzoek. De kans dat een donateur op zijn minst het gedachtegoed van de begunstigde maatschappelijke organisatie onderschrijft of daarmee sympathiseert, lijkt ons groot. Onze aanbeveling is dat de wetgever eerst een onderzoek hiernaar laat verrichten.

In de Nederlandse wetgeving wordt de correlatie tussen maatschappelijke organisaties en de onthulling van bijzondere persoonsgegevens wel aangenomen bij het publiceren van namen van bestuurders van kerkgenootschappen. Op grond van artikel 9, lid 1 AVG is niet toegestaan om geloofsovertuiging van personen in een register bij te houden. Wij zien - ter zake van bescherming van gevoelige persoonsgegevens - geen fundamenteel verschil tussen het publiceren van de namen van bestuurders en het publiceren van de namen van donateurs. Deze bijzondere categorie, waarvan de verwerking in beginsel verboden is, omvat overigens meer dan alleen religieuze en levensbeschouwelijke overtuiging (artikel 9, lid 1 AVG). Het gaat om zaken als etnische afkomst en politieke opvattingen.

De openbaarheid van donateurgegevens als middel om het doel te bereiken, lijkt ons een (te) zware inbreuk op het privacy grondrecht van de donateurs waarbij een evenredige verhouding tussen middel en doel ontbreekt. De effectiviteit van het openbaar maken van de gegevens vinden wij niet (voldoende) onderbouwd terug in de toelichting. Dit hangt ook samen met de toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel en het alternatieve minder ingrijpende middel dat wij zien in het kader van het gegeven doel.

2.3. Ontbreken van toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel

Wetgeving die het privacy grondrecht van de donateur beperkt, moet getoetst worden aan het subsidiariteitsbeginsel, oftewel: kan het beoogde doel niet op een andere, minder ingrijpende manier voor de betrokkene worden bereikt? Deze toetsing ontbreekt echter in de toelichting. De Nederlandse overheid zou eerst een onderzoek moeten doen naar alle middelen om het beoogde doel te bereiken en daarvan het minst in het privacygrondrecht ingrijpende middel kiezen. Van een dergelijk onderzoek wordt in de memorie echter niet gerept. Het uitvoeren van een toets aan het proportionaliteits- en aan het subsidiariteitsbeginsel zou in het kader van de wettelijk voorgeschreven PIA wel moeten hebben plaatsgevonden. De uitkomsten daarvan moeten vervolgens voor de burgers inzichtelijk worden gemaakt.

2.4. Impact op geefbereidheid

De voorgestelde publicatie van donateurgegevens lijkt haaks te staan op het beleid van de Nederlandse overheid om de geefcultuur te stimuleren, zoals nog eens beklemtoond in het Regeerakkoord 2017-2021 en de brief van het kabinet van 26 april 2018. Wij vragen de

Minister en het kabinet om te verduidelijken hoe dit consultatievoorstel en het door het kabinet geformuleerde beleid zich tot elkaar verhouden. De huidige (ogenschijnlijke) ongerijmdheden tasten de acceptatie en daarmee het maatschappelijke draagvlak van dit consultatievoorstel onzes inziens ernstig aan. Onder andere de grote hoeveelheid kritische reacties die in de media zijn verschenen naar aanleiding van dit consultatievoorstel wijzen op een dergelijke aantasting van het maatschappelijk draagvlak.

De Minister geeft in de memorie van toelichting (blz. 6) aan zich ervan bewust te zijn dat het consultatievoorstel tot een afname van donaties kan leiden. Naar onze mening onderschat de Minister de omvang van de impact die het consultatievoorstel zal hebben op de geefbereidheid. Uit recent onderzoek van het Nederlandse donateurspanel blijkt dat donateurs terughoudend zijn in het verstrekken van persoonlijke informatie aan goede doelen. Van de op grond van dit consultatievoorstel te publiceren informatie geeft gemiddeld 66% van de ondervraagden aan bereid te zijn hun naam te delen en 31% hun adres (waaronder woonplaats). De lage percentages laten zien dat een grote groep donateurs hun filantropische activiteiten het liefste niet aan de grote klok hangt en deze terughoudendheid zelfs ervaren in de relatie tot de goede doelen aan wie zij schenken. Gezien de onderzoeksresultaten is het naar onze mening een redelijke verwachting dat de publicatie van persoonlijke gegevens in een openbaar register de geefbereidheid van een grote groep donateurs aan zal tasten en een remmende werking zal hebben op het langzaam herstelde donateursvertrouwen in Nederland.

2.5. Ons alternatief

Een minder ingrijpend middel - zowel wat betreft het privacygrondrecht als de geefbereidheid - zou onzes inziens zijn dat de betreffende persoonsgegevens alleen inzichtelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten, waaronder het Openbaar Ministerie (OM), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Belastingdienst. Op deze manier kan op een adequate manier recht worden gedaan aan de doelstelling om zicht te krijgen op de geldstromen naar maatschappelijke organisaties. Bij ongewenste beïnvloeding van de financiering van maatschappelijke organisaties (zoals aantasting van de Nederlandse vrijheden) kunnen de daarvoor bevoegde autoriteiten passende maatregelen treffen.

Als niet duidelijk wordt gemaakt hoe het gekozen middel (volledige openbaarheid) een grotere bijdrage levert aan de veiligheid van onze samenleving (het doel) dan een minder vergaand middel - zoals uitsluitend inzicht geven aan bijvoorbeeld de veiligheidsdiensten - moet altijd voor het minder inbreukmakende middel worden gekozen. Als de wetgever deze toets niet of niet deugdelijk uitvoert, wordt voorbijgegaan aan het fundamentele uitgangspunt dat de verwerking van (met name ook bijzondere categorieën van) persoonsgegevens te allen tijde beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

Het openbaar maken van donateursgegevens zou ten opzichte van een lijst die alleen inzichtelijk is voor bevoegde autoriteiten, zelfs contraproductief kunnen werken. Een goedwillende donateur zal minder snel bezwaar hebben tegen opname in een dergelijke besloten lijst, omdat de geefbereidheid en informatie over bestedingsmogelijkheden dan niet openbaar worden. Bij een openbare lijst ontstaat het risico dat sommige donateurs in het geheel niet meer schenken. Dit maakt een openbare lijst in potentie minder compleet dan een besloten lijst. Tegelijkertijd zou een kwaadwillende donateur zich hoogstwaarschijnlijk eerder bewust zijn van de risico's van ontdekking als de lijst openbaar is dan wanneer deze besloten is.

Het uitsluitend ter beschikking stellen van donateursgegevens aan de bevoegde autoriteiten sluit ook beter aan bij de in de kabinetsbrief van 26 april 2018 opgenomen suggestie dat goede doelen informatie over ontvangen giften gaan renseigneren aan de Belastingdienst. PwC is voorstander van een renseigneringsverplichting omdat dit leidt tot een eenvoudigere verwerking van giften voor de belastingplichtige en de controledruk voor de Belastingdienst vermindert.

Onzes inziens zijn hiermee realistische alternatieven beschikbaar waarmee het doel van dit consultatievoorstel net zo goed of zelfs beter gerealiseerd kan worden. Wij doen daarom een dringend appel op de Minister deze alternatieven te onderzoeken en mee te laten wegen bij het vaststellen van het definitieve wetsvoorstel.

2.6. Onduidelijke begrippen en afbakening

In het consultatievoorstel zijn ons aantal begrippen en afbakeningen nog niet duidelijk. Hierna gaan wij nader in op de vragen en eventuele bedenkingen die wij bij deze onderdelen hebben.

Begrip maatschappelijke organisatie

Het consultatievoorstel bevat een duidelijke definitie van het begrip maatschappelijke organisatie. Wat ons opvalt is dat dit een zeer uitgebreide groep van organisaties omvat, door hieronder in principe alle stichtingen, verenigingen, (zelfstandige onderdelen van) kerkgenootschappen en daarmee vergelijkbare buitenlandse rechtsvormen te verstaan, ongeacht of de rechtspersoon een maatschappelijk / publiek doel behartigt. Wij merken op dat stichtingen en verenigingen in Nederland ook op grote schaal voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals stichtingen die een familievermogen beheren (familiestichting), stichtingen die aandelen certificeren (stichtingen administratiekantoor, hierna: STAK), stichting ter bescherming van de continuïteit (continuïteitsstichting), stichtingen beheer derdengelden (in het notariaat), stichtingen leenrecht/reprorecht, effectenbewaarinstellingen, personeelsverenigingen, sportverenigingen, studentenverenigingen et cetera. Naar onze mening zijn dit niet de stichtingen en verenigingen die de Minister voor ogen heeft als het gaat om het bestrijden van onwenselijke beïnvloeding van de financiering van geldstromen

en aantasting van Nederlandse vrijheden. Wij geven in overweging de typen stichtingen en verenigingen waar dit consultatievoorstel voor bedoeld is nader te concretiseren en de reikwijdte te beperken tot maatschappelijke organisaties die een bedreiging vormen voor de rechtsstatelijkheid.

Aan de andere kant valt ons op dat een groep instellingen met een maatschappelijke doelstelling niet onder de reikwijdte van het consultatievoorstel wordt gebracht. Het gaat om gemeenten, provincies, waterschappen en andere publiekrechtelijke lichamen. Dit zijn bijv. universiteiten (zoals de Universiteit van Amsterdam en de Rijksuniversiteit Groningen) en lichamen waaraan een overheidstaak is opgedragen, zoals het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting (CFV) en Staatsbosbeheer. Het consultatievoorstel geeft niet aan waarom voor deze type organisaties geen publicatieplicht van donateursgegevens gaat gelden. Vermoedelijk heeft dit ermee te maken dat deze lichamen reeds op grond van andere wetgeving gecontroleerd worden, zoals op basis van de Gemeentewet, Provinciewet of de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Naar onze mening gaat dit ook op voor veel semipublieke organisaties, die aan sectorale wetgeving of governancecodes zijn gebonden maar een stichting of vereniging als rechtsvorm hebben. Voorbeelden zijn de Stichting Katholieke Universiteit Brabant (beter bekend als Tilburg University), Stichting Katholieke Universiteit (beter bekend als Radboud Universiteit Nijmegen) en Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland. Het consultatievoorstel brengt hiermee een ongelijkheid aan tussen gelijke gevallen waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat. Wij verzoeken de Minister om deze ongelijkheid op te heffen in het uiteindelijke wetsvoorstel dan wel te verduidelijken waarom de gevallen naar zijn mening niet gelijk zijn.

Begrip concreet gevaar

Het consultatievoorstel biedt een mogelijkheid voor een verzoek om ontheffing van de publicatieplicht als het publiceren van de naam en woonplaats van een natuurlijk persoon kan leiden tot gevaar voor de veiligheid van die donateur. De vraag rijst hoe een maatschappelijke organisatie kan aantonen welk concreet gevaar voor de veiligheid van de donateur kan voortvloeien uit de publicatie. Wanneer is sprake van een concreet gevaar? Deze vragen worden in de toelichting ten onrechte niet beantwoord. Deze ontheffingsbepaling zadelt de maatschappelijke organisatie op met een moeilijk uit te voeren, zo niet onuitvoerbare taak, zodat deze bepaling in de praktijk een dode letter zal worden.

Een soortgelijke ontheffingsmogelijkheid bestaat in de ANBI-regeling ook voor publicatie van namen van bestuurders (van vermogensfondsen) die een reëel gevaar lopen. In de praktijk functioneert dit criterium echter niet, omdat het zeer stringent wordt toegepast, zoals ook blijkt uit de kritische kanttekeningen die in diverse wetenschappelijke publicaties daarbij zijn gemaakt.

Ter voorkoming van discussies adviseren wij de wetgever in het consultatievoorstel duidelijker te omschrijven aan welke concrete gevaren wordt gedacht en met behulp van welke elementen wordt getoetst of maatschappelijke organisaties voor deze uitzonderingsmogelijkheid in aanmerking komen.

Begrip verrijking bij uiterste wilsbeschikking

De toelichting (blz. 13, onder kopje Donaties) vermeldt dat verrijking van maatschappelijke organisaties ook kan plaatsvinden bij uiterste wilsbeschikking. Als de wetgever hiermee bedoelt dat een maatschappelijke organisatie ook de gegevens openbaar moet maken van erflaters die bij uiterste wilsbeschikking aan deze organisatie meer dan € 15.000 nalaten, dan vragen wij ons af hoe dit zich verhoudt tot het doel van de maatregel. De wetgever licht namelijk niet toe hoe een erflater onwenselijke invloed kan uitoefenen door een maatschappelijke organisatie als begunstigde in zijn uiterste wilsbeschikking op te nemen. Denkt de wetgever aan de voorwaarden die de erflater daarbij stelt voor de verkrijgende maatschappelijke organisatie? Opnieuw rijst de vraag of het openbaar maken van de gegevens van de erflater de toets van proportionaliteit en subsidiariteit doorstaat. Zou hier bijvoorbeeld de notaris niet een belangrijke rol kunnen spelen bij het tegengaan van onwenselijke invloed op maatschappelijke organisaties in plaats van de gegevens van de erflater openbaar te maken?

3. *Vrijstelling publicatieplicht donatieoverzicht*

Als de politiek besluit tot invoering van een (openbare of besloten) donatieoverzicht, dan achten wij het gerechtvaardigd een vrijstelling te verlenen aan entiteiten zonder een zelfstandige functie zoals STAK's en continuïteitsstichtingen. Deze stichtingen zullen geen schenkingen ontvangen vanwege hun specifieke functie. Bovendien vervullen deze categorie entiteiten geen maatschappelijke, maar bij uitstek een private functie.

Vanuit een functionaliteitsperspectief kunnen wij ons voorstellen dat maatschappelijke ondernemingen die reeds op basis van andere bepalingen een publicatieplicht hebben of anderszins aan voldoende transparantie voldoen, worden vrijgesteld zodat er geen dubbele rapportageverplichtingen ontstaan. Gedacht kan worden aan ANBI's vanwege het toezicht van de Belastingdienst (inclusief horizontaal toezicht, zoals handhavingsconvenanten) in combinatie met de publicatieplicht en semipublieke instellingen die reeds op grond van sectorspecifieke wet- en regelgeving en governancecodes aan voldoende transparantie voldoen.

In zijn algemeenheid merken we nog op dat het opnemen van uitzonderingen in dit kader bij voorkeur in de wet wordt opgenomen. Een algemene maatregel van bestuur is niet onderhevig aan toetsing door Tweede en Eerste Kamer. Wanneer ervoor wordt gekozen om

de initiële algemene maatregel van bestuur aan de Kamers voor te leggen, dan geeft dit geen enkele garantie voor toetsing van toekomstige wijziging van de maatregel door de Kamers.

4. Publicatieplicht stichtingen: balans en staat van baten en lasten

4.1. Algemeen

In het consultatievoorstel wordt openbaarmaking van de balans en de staat van baten en lasten voorgeschreven voor stichtingen met uitzondering van stichtingen die reeds onder het jaarrekeningenrecht van titel 9 boek 2 BW vallen, of een aan titel 9 gelijkwaardige jaarrekening opmaken en openbaar maken. Onder de eerste categorie vallen de stichtingen die een of meer ondernemingen drijven en die in twee opeenvolgende boekjaren minimaal 6 miljoen euro per jaar aan omzet behalen (artikel 2:360, lid 3 BW). Onder de tweede categorie vallen - naast de in de memorie van toelichting genoemde zorginstellingen - bijvoorbeeld woningcorporaties en (publiek bekostigde) onderwijsinstellingen. In de sectorspecifieke regelgeving waar deze semipublieke instellingen aan moeten voldoen wordt titel 9 van boek 2 BW van toepassing verklaard.

Voor stichtingen die momenteel niet onder één van deze uitzonderingscategorieën vallen, heeft het consultatievoorstel derhalve tot gevolg dat zij hun jaarrekening moeten gaan publiceren. Overige vrijstellingen acht de wetgever vooralsnog niet opportuun. Wel kunnen op grond van het voorgestelde artikel 2:299b, lid 6 BW bij het algemene maatregel van bestuur stichtingen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld die aan nader te bepalen voorwaarden voldoen. Zoals hiervoor reeds uiteengezet, verdient het niet de voorkeur dat vrijstellingen via een algemene maatregel van bestuur worden ingevuld, aangezien het parlement zo niet de kans krijgt zich hierover uit te spreken. Wanneer de beoogde algemene maatregel van bestuur bij het wetsvoorstel wordt voorgelegd aan de Kamer, dan is bij wijziging daarvan op een later moment geen instemming van de Kamers vereist. Wij adviseren daarom de uitzonderingen in de wet vast te leggen.

4.2. Openbaar maken financiële verantwoording draagt bij aan een publiek belang

Wij onderschrijven dat het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen een publiek belang dient, namelijk om misbruik van rechtspersonen te voorkomen. Derhalve hebben wij geen principiële bezwaren tegen een publicatieplicht voor stichtingen. Wel achten wij het van belang dat een stapeling van publicatieverplichtingen wordt voorkomen om de administratieve lasten voor instellingen en autoriteiten te beperken tot hetgeen noodzakelijk is.

4.3. Uitzonderingen voor ANBI's en stichtingen zonder zelfstandige functie

Ondanks uitzonderingen die reeds in de wet zijn opgenomen blijven er onder het consultatievoorstel stichtingen over waarvoor de voorgestelde publicatieplicht in onze optiek

overbodig of onnodig is. In de eerste plaats geldt dit voor stichtingen die als ANBI zijn gerangschikt en die op grond van de ANBI-voorwaarden verplicht zijn hun jaarrekening binnen zes maanden na afloop van het boekjaar op internet te publiceren. Omdat er reeds een publicatieverplichting bestaat achten wij het legitiem een uitzondering voor ANBI's op te nemen in ofwel het wetsvoorstel dan wel de ANBI-regeling. De eerste optie heeft onze voorkeur, aangezien de doelstelling van de publicatieplicht onzes inziens beter via het handelsregister gerealiseerd kan worden dan middels de fiscale ANBI-regeling.

In de tweede plaats zijn er stichtingen waarvoor de voorgestelde publicatieverplichting naar onze mening overbodig is en niet past bij de functie van de desbetreffende entiteit, zoals STAK's en continuïteitsstichtingen. Kenmerkend voor deze entiteiten is dat zij geen zelfstandige functie hebben, maar een enkelvoudige, doelgerichte en uitsluitend afgeleide functie. Bovendien stellen de jaarstukken van dergelijke stichtingen weinig voor, maar zouden middels onderhavig consultatievoorstel wel in alle situaties opgesteld en gepubliceerd moeten worden. Dit zou tot een onnodige verzwaring van administratieve lasten en controlecapaciteit leiden, zonder dat dit bijdraagt aan de doelstelling van de Minister. De relevante financiële informatie is in feite al vervat in de jaarstukken van de vennootschap waar dergelijke stichtingen aan relateren. Mocht het wenselijk zijn de financiële gegevens van dergelijke stichtingen toch te ontsluiten, dan zou dit daarom naar onze mening makkelijker kunnen worden bereikt via de jaarverslagen van de vennootschappen waarvan de aandelen / participaties zijn gecertificeerd of waarvan de continuïteit wordt beoogd (zoals onder 'overige gegevens').

4.4. Aandacht voor de bijzondere positie van familiestichtingen

Familiestichtingen vervullen bijzondere functies die (vrijwel) altijd neerkomen op een vorm van bescherming en het bieden van zekerheid, bijvoorbeeld bij het beleggen van familievermogen, invullen van de charitatieve familie-wensen en beschermen van familie(bedrijfs)vermogen. Deze functies vereisen een mate van vertrouwelijkheid en sfeer van privacy. Wij kunnen ons daarom voorstellen dat ook voor familiestichtingen wordt onderzocht of een vrijstelling passend en wenselijk is, uiteraard zonder enige schijn van willekeur. Situaties waarbij wij denken dat een vrijstelling voor familiestichtingen passend zou kunnen zijn, betreffen:

- wanneer de stichting fiscaal transparant is, op basis van artikel 2.14a Wet inkomstenbelasting 2001 (het vermogen wordt dan immers toegerekend aan de inbrenger(s) van het vermogen of diens erfgenamen);
- wanneer de stichting voldoet aan de fiscale vereisten voor kwalificatie als STAK;
- wanneer de stichting aantoonbaar enkel ten behoeve van één besloten groep familieleden functioneert.

Graag leveren wij vanuit onze expertise een bijdrage aan de verdere invulling en onderbouwing van bovengenoemde uitzonderingsmogelijkheden.



5. Conclusie

Wij constateren dat er steeds meer regelgeving komt waarin het privacy als grondrecht onder druk komt te staan en transparantie zonder voldoende onderbouwing prevaleert.

Met deze reactie geven wij de wetgever in overweging te kiezen voor een middel dat een toetsing aan zowel het proportionaliteits- als aan het subsidiariteitsbeginsel doorstaat. Het moet voor de burger duidelijk zijn dat alle stappen van de grondrechtelijke toetsing zijn gemaakt. Ook hopen wij van harte dat de wetgever de door ons aangereikte alternatieven nader wil onderzoeken. Wij zijn ervan overtuigd dat onze aanbevelingen een belangrijke bijdrage leveren aan wetgeving die op een breed draagvlak binnen onze samenleving kan rekenen.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R de Lange', is written over a horizontal line.

drs. M.P. de Lange-Snijders
Tax Partner
renate.de.lange@nl.pwc.com
T: 088 792 39 58
F: 088 792 95 78

