

Vergaderjaar 2008–2009

**31 948**

## **Wijziging van onder meer Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de controle op rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Daartoe worden voorstellen gedaan die zijn gebaseerd op het rapport «Snel en secuur toetsen; het alternatief voor de verklaring van geen bezwaar» dat op 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Voorgesteld wordt om voor het preventieve toezicht, dat gebaseerd is op de verklaring van geen bezwaar, in de plaats een nieuw systeem van doorlopende controle van rechtspersonen in te stellen om misbruik te voorkomen en te bestrijden en zodoende het vertrouwen in het handelsverkeer te bevorderen. Het preventieve toezicht is volgens het voornoemde rapport «Snel en secuur toetsen» geen effectief middel om misbruik van rechtspersonen, zoals de financiering van terrorisme en witwassen van zwart geld, te voorkomen. Het preventieve toezicht vertoont niet alleen leemtes, maar valt daarenboven ook betrekkelijk eenvoudig te omzeilen. Daar komt nog bij dat het systeem de nodige kosten in de vorm van administratieve lasten en leges meebrengt voor vennootschappen. Ten opzichte van de huidige situatie wordt de reikwijdte van de controle uitgebreid. Naast kapitaalvennootschappen gaan diverse andere rechtspersonen, waaronder ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon die een hoofd- of nevenvestiging in Nederland heeft onder de reikwijdte van het nieuwe systeem vallen. De huidige Wet documentatie vennootschappen biedt een basis voor het nieuwe registratiesysteem. Waar nodig, wordt deze wet gewijzigd en aangevuld. Het nieuwe systeem zal een bijdrage kunnen leveren aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen. Als voorwaarde wordt daarbij gehanteerd dat Nederland een positief vestigingsklimaat met zo min mogelijk administratieve lasten voor bedrijven en (georganiseerde) burgers moet kennen en blijven kennen.

In het screeningsproces wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van elektronische informatie die reeds bij de overheid bekend is in zogenaamde basisregistraties, zoals het handelsregister en de Gemeentelijke Basisadministratie. Dit past tevens in het kabinetsstreven «op weg naar een

elektronische overheid», dat in 2004 geformuleerd is. Het stelsel van basisregistraties maakt het mogelijk dat de overheid sneller en gemakkelijker gegevens naast elkaar kan leggen en fraude of ander misbruik in een vroeg stadium ontdekt kan worden.

Het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen sluit aan bij het door het kabinet ingezette project «Veiligheid begint bij voorkomen» waarbij de versterking van de aanpak van financieel-economische criminaliteit één van de onderwerpen is.

## **2. Afschaffen preventief toezicht**

Op grond van de artikelen 4 juncto 64 en 175 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is voor de oprichting van een naamloze respectievelijk besloten vennootschap een verklaring van de minister van Justitie vereist dat hem van geen bezwaren is gebleken. Deze verklaring mag op grond van de artikelen 68 en 179 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek alleen worden geweigerd, wanneer het gevaar bestaat dat de vennootschap zal worden gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden of dat haar werkzaamheden zullen leiden tot benadeling van haar schuldeisers, zulks steeds gelet op de voornemens of de antecedenten van de personen die het beleid zullen (mede) bepalen. Verder kan de verklaring van geen bezwaar worden onthouden, wanneer de akte van oprichting in strijd is met de openbare orde of de wet. De voornoemde bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing wanneer een rechtspersoon in een naamloze of besloten vennootschap wordt omgezet ingevolge de artikelen 72 en 183 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Een verklaring van geen bezwaar is ten slotte uit hoofde van de artikelen 125 en 235 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vereist bij een wijziging van de statuten van de naamloze of besloten vennootschap. Het preventieve toezicht, gebaseerd op de afgifte van de verklaring van geen bezwaar door de minister van Justitie, werkt in de praktijk niet goed. Het toezicht is gekoppeld aan een aantal formele handelingen (oprichting of statutenwijziging) terwijl misbruik juist al kunnen plaatsvinden bij het daadwerkelijk uitoefenen van (ondernemings-)activiteiten. Daar komt nog bij dat het preventieve toezicht ook niet goed is opgewassen tegen de inzet van stromannen zonder negatieve antecedenten. Het toezicht, zoals het thans functioneert, is dus niet effectief maar veroorzaakt wel administratieve lasten voor kapitaalvennootschappen. Voorgesteld wordt het op de afgifte van de verklaring van geen bezwaar door de minister van Justitie gebaseerde preventieve toezicht af te schaffen. Daarmee worden de administratieve lasten voor ondernemers teruggedrongen.

## **3. Nieuw toezicht**

### *Algemeen*

Op basis van het rapport «Snel en secuur toetsen» is een alternatief voor het preventief toezicht ontwikkeld, dat neerkomt op een vorm van controle gedurende de levensloop van rechtspersonen. Doel van het nieuwe systeem is om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden. Hieronder worden in ieder geval misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een rechtspersoon begrepen, waaronder het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers en financiering van terroristische organisaties en witwaspraktijken. Aan de hand van op te stellen risicoprofielen van rechtspersonen zal een verscherpte controle kunnen worden uitgeoefend

indien er op basis van de beschikbare gegevens een verhoogd risico bestaat dat misbruik wordt gemaakt van of door rechtspersonen. Een risicomelding kan behulpzaam zijn bij het instellen van een nader onderzoek door handhavers. Het kan zijn dat nadere opsporings- en vervolgingsactiviteiten gewenst zijn. Dat start een strafrechtelijk onderzoek. Indien dat niet het geval is kan de risicomelding worden gebruikt voor preventieve actie. De handhavers hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid.

Ten opzichte van de huidige situatie biedt de nieuwe wijze van controle van rechtspersonen een aantal mogelijkheden, die een effectiever gebruik van de gegevens in de reeds op basis van de Wet documentatie vennootschappen bestaande registratie mogelijk maken. Ten eerste kan efficiënter gebruik worden gemaakt van de aanwezige gegevens door middel van automatische risicogestuurde analyse. Dit maakt het mogelijk om in een vroeg stadium een verhoogd risico op misbruik te signaleren. Ook maakt het de nieuwe wijze van het controle het mogelijk om deze signalering neer te leggen in een risicomelding en deze door te verstrekken aan handhavers. Via handhavingsconvenanten en een handhavingsgremium, een samenwerkingsverband tussen toezichthoudende en handhavende organisaties met een overheidstaak op het gebied van misbruikbestrijding bij rechtspersonen, zal voorzien worden in kwaliteitsbewaking en terugkoppeling over eventuele vervolgacties.

Ook zal een risicomelding in de toekomst mogelijk van dienst kunnen zijn het opleggen van een strafrechtelijk bestuursverbod. Op dit moment is een voorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep ten aanzien van een aantal financieel economische delicten aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 2007/08 31 386, nr. 2).

#### *Reikwijdte*

Het nieuwe systeem van doorlopende controle wordt uitgebreid van naamloze- en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid tot coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, stichtingen, Europese naamloze vennootschappen, Europese coöperatieve vennootschappen en Europese economische samenwerkingsverbanden, die volgens hun statuten hun zetel in Nederland hebben.

In hoeverre actief toezicht mogelijk is op Nederlandse rechtspersonen die uitsluitend in het buitenland actief zijn, hangt af van de vraag welke gegevens in de openbare en gesloten bronnen aanwezig zijn. Voor Nederlandse rechtspersonen gelden de Nederlandse regels omtrent inschrijving in het handelsregister. In beginsel zullen dus gegevens beschikbaar zijn.

Daarnaast worden ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon die een hoofd- of nevenvestiging heeft in Nederland onder de reikwijdte van de screening gebracht. Voornoemde rechtspersonen en ondernemingen dienen op grond van de Handelsregisterwet 2007 ingeschreven te worden in het handelsregister. Door deze rechtspersonen of ondernemingen onder de reikwijdte van de screening te brengen, wordt een overloopeffect van het misbruik van kapitaalvennootschappen naar andere rechtspersonen, die daarvoor geschikt zijn, voorkomen. In de uitvoeringspraktijk zal rekening gehouden worden met de risicogevoeligheid van de diverse categorieën rechtspersonen.

Juist bij buitenlandse rechtspersonen is het risico op misbruik groot. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van buitenlandse rechtspersonen bij BTW-carrousels en het witwassen van crimineel geld.

De screening van buitenlandse rechtspersonen zal in eerste instantie plaatsvinden aan de hand van gegevens uit Nederlandse bronnen. De inschrijving in het handelsregister van de buitenlandse rechtspersoon is daarbij leidend. Indien daarvoor aanleiding is (en indien dit mogelijk is) kan informatie worden betrokken uit openbare buitenlandse bronnen. Te denken valt aan een openbaar register van bestuursverboden van buitenlandse bestuurders.

Thans is in voorbereiding een wetsvoorstel dat uitwerking geeft aan het voornemen om een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming te ontwikkelen. De maatschappelijke onderneming wordt vormgegeven als een specifieke variant van de rechtsvorm vereniging en stichting. Deze rechtsvormen kunnen een maatschappelijke onderneming in stand houden. Zij worden opgericht met het doel maatschappelijke diensten te verrichten. De rechtsvormen vereniging en stichting vallen onder het nieuwe systeem van doorlopende controle. Er is geen aanleiding om de maatschappelijke onderneming als specifieke variant van deze rechtsvormen van het toepassingsbereik uit te sluiten.

Ondernemingen in de vorm van een eenmanszaak, maatschap, vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap vallen niet onder de nieuwe vorm van toezicht. Dit zijn ondernemingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid. Zij zijn daarom niet onder het nieuwe systeem, dat gericht is op het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, gebracht. In dat verband is ook van belang dat degene die bevoegd optreedt namens een van deze ondernemingsvormen hoofdelijk aansprakelijk is.

De regeling omtrent de maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap zal worden vervangen door de nieuwe regeling voor de personenvennootschap in titel 7.13 van het Burgerlijk Wetboek. Op basis van deze regeling is het mogelijk dat een openbare vennootschap rechtspersoonlijkheid krijgt. Hierbij blijft echter hoofdelijke aansprakelijkheid van de vennoten bestaan. Deze rechtspersoon wordt daarom niet onder het nieuwe systeem van doorlopende controle gebracht.

#### *Werkwijze*

Bij de doorlopende controle van rechtspersonen wordt gebruik gemaakt van veranderingen in sleutelgegevens (zoals NAW-gegevens, gegevens over bestuurders, en aandeelhouders) van rechtspersonen aan de hand van risicoprofielen, waarmee misbruik van bijvoorbeeld financieel-economische aard gedetecteerd kan worden.

De controle vindt plaats op de volgende wijze:

1. Uit het handelsregister worden sleutelgegevens betrokken over levenslooppmomenten (oprichting, verhuizing, bestuurderswisseling etc.) van rechtspersonen.
2. De Justitiële Informatiedienst en het Centraal Insolventie Register verstrekken gegevens over criminele en financiële antecedenten van rechtspersonen en daarbij betrokken natuurlijke personen.
3. Aan de hand van de sleutelgegevens en criminele en financiële antecedenten, met gebruikmaking van de voor dat doel ontwikkelde risicoprofielen, vindt een (risico)analyse plaats van mogelijk misbruik van rechtspersonen.

Het bovenstaande vindt zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats.

4. Op basis van de risicoanalyse leveren onder andere de belastingdienst

- en het kadaster zo nodig nadere gegevens over de rechtspersonen waar een indicatie van misbruik is. Dit kan leiden tot een risicomelding.
5. Bij het KLPD/VROS wordt getoetst (geen registratie of verwerking) of sprake is van lopende strafrechtelijke onderzoeken.
  6. De risicomeldingen, bestaande uit gegevens uit relevante openbare en gesloten bronnen, worden aan een selectie van handhavers (openbaar ministerie, belastingdienst, De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als Fiod/ECD en SIOD) verstrekt.

De controle op rechtspersonen wordt uitgevoerd door de de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (dienst Justis) van het ministerie van Justitie. Het accent van de werkzaamheden ligt op het verwerken en analyseren van sleutelgegevens en het op basis daarvan produceren van risicomeldingen ten behoeve van bovengenoemde selectie van handhavers.

Uitgangspunt is dat de risicomeldingen geautomatiseerd worden verstrekt aan de afnemers. Dit neemt niet weg dat, zeker in de beginfase, het noodzakelijk zal zijn dat de risicomeldingen met vertegenwoordigers van de afnemende diensten in een periodiek overleg worden besproken teneinde de risicomeldingen te beoordelen op bruikbaarheid en af te stemmen welke afnemer de risicomelding in behandeling neemt. Aan dit periodiek overleg nemen deel de bovengenoemde handhavers als afnemers van risicomeldingen en de dienst Justis, als beheerder van de registratie. In deze rol en als producent van risicomeldingen staat de dienst Justis dit periodiek overleg terzijde.

Met nadruk zij erop gewezen dat deze dienst geen opsporingsactiviteiten gaat verrichten. De handhavers hebben als afnemers van risicomeldingen een eigen verantwoordelijkheid om al dan niet tot vervolgactie over te gaan.

Naast bespreking van risicomeldingen worden in dit periodieke overleg ook afspraken gemaakt over de kwaliteit van de meldingen. Onderdeel van die afspraken is een procedure over terugkoppeling aan de dienst Justis door de afnemers teneinde Justis in staat te stellen de kwaliteit te kunnen bijstellen.

De risicoanalyse die wordt uitgevoerd is gebaseerd op risicoprofielen en risicoindicatoren die periodiek door de minister van Justitie worden vastgesteld. De minister van Justitie wordt daarin geadviseerd door een gebruikersraad bestaande uit vertegenwoordigers van de afnemers en de dienst Justis en zonodig externe deskundigen. De gebruikersraad wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie. De minister van Justitie maakt afspraken met het openbaar ministerie en de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met betrekking tot de onder de verantwoordelijkheid van deze ministers ressorterende afnemende diensten, over de omvang het gebruik en de afdoening van de risicomeldingen door de afnemers teneinde de effectiviteit van de risicomeldingen bij het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te kunnen monitoren.

#### *Sleutelgegevens*

De gegevens ten behoeve van de doorlopende controle van rechtspersonen worden zoveel mogelijk betrokken uit de basisregistraties, zoals het handelsregister en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Voor de actualiteit van deze gegevens is het bronbestand leidend. In de basisregistraties zijn waarborgen ingebouwd met betrekking tot de authenticiteit en betrouwbaarheid van deze gegevens.

Het (nieuwe) handelsregister is de voornaamste bron van sleutelgegevens over rechtspersonen. Het gaat daarbij zowel om gegevens die de rechts-

persoon kenmerken (NAW-gegevens, bestuurders) als om de mutaties daarin. Snelle mutaties in beleidsbepalers kunnen bijvoorbeeld een voorbode zijn van misbruik van een rechtspersoon. Gegevens uit het GBA kunnen nodig zijn om – bij twijfel – NAW-gegevens uit het handelsregister te verifiëren en partners in beeld te brengen die in het verleden betrokken zijn geweest bij misbruik van rechtspersonen. Het Justitiële Documentatiesysteem (JDS) en het Centraal Insolventieregister (CIR) zijn daarnaast belangrijke leveranciers van sleutelgegevens. Uit proefprojecten in de afgelopen jaren is namelijk gebleken dat eerder misbruik van rechtspersonen door natuurlijke personen een krachtige voorspeller van toekomstig misbruik is. Het politieregister is ook één van de bouwstenen. Op basis daarvan vindt een controle plaats op lopende strafrechtelijke onderzoeken (KLPD/VROS). De belastingdienst beschikt over sleutelgegevens die zowel inzicht kunnen geven in de betrokken aandeelhouders als over financiële gegevens die op mogelijk misbruik wijzen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om snelle wisselingen van aandeelhouders bij een rechtspersoon en om informatie over BTW-afdrachten. Het kadaster kan gegevens leveren voor een nadere analyse bij een indicatie van misbruik. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen kan gegevens verstrekken over uitkeringsverhoudingen en arbeidsverhoudingen, inclusief gegevens over een bepaalde werknemer.

### *Risicoprofielen*

De controle van rechtspersonen geschiedt aan de hand van verschijnselen die kunnen duiden op misbruik van of door rechtspersonen. Het gaat hier onder meer om verdachte juridische constructies en rechtsvormen en rechtspersonen of bij de rechtspersoon betrokken bestuurders met financiële en/of criminele antecedenten.

Elk verschijnsel bestaat uit één of meer risicoprofielen. Elk risicoprofiel bestaat uit een set van risico-indicatoren (waarden van sleutelgegevens die op een risico voor misbruik wijzen) of kenmerken die in onderlinge samenhang (kunnen) wijzen op een vorm van misbruik. Hoe meer risico-indicatoren er in het geding zijn, hoe hoger de risicoscore van de rechtspersoon is. Op basis van die score kan een hogere prioriteit aan de aanpak van de rechtspersoon worden toegekend.

Bij elke wijziging in de levensloop van de rechtspersoon wordt de rechtspersoon via automatische analyse langs de risicoprofielen geleid. Het gaat hier naar verwachting om enkele honderdduizenden mutaties in levenslooppmomenten per jaar. Bij een zeer gering percentage van de gescreende levenslooppmomenten zal dit leiden tot een constatering van verhoogd risico op misbruik van een rechtspersoon. Is er geen sprake van een verhoogd risico dan zullen de gegevens automatisch door het systeem (zonder menselijke interventie op casusniveau) verwijderd worden. Is er wel sprake van een verhoogd risico dan zal handmatige nadere risiconalyse plaatsvinden. Blijkt in deze nadere analyse geen sprake te zijn van een verhoogd risico, dan worden de gegevens verwijderd uit het systeem. In een klein aantal van de gevallen zal in een nadere analyse geconstateerd worden dat er een risico is dat een rechtspersoon gebruikt wordt om misbruik mee plegen. Hiervan wordt (al dan niet na handmatige raadpleging van andere openbare en gesloten bronnen) een risicomelding afgegeven aan één of meer handhavers.

### *Risicomelding*

De risicomelding aan een selecte groep van handhavers (openbaar ministerie, belastingdienst, De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als Fiod/ECD en SIOD) bestaat uit inhoudelijke informatie uit openbare en gesloten bronnen, in samenhang gepresenteerd. In deze melding zullen

onder meer persoonsgegevens, (historische) bedrijfsgegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens, belastinggegevens en UWV-gegevens worden opgenomen. Juist de gepresenteerde samenhang biedt handhavers de mogelijkheid om het misbruik van rechtspersonen aan te pakken. Elk afzonderlijk sleutelgegeven kan en zal niet tot een risicomelding leiden. Dat kan alleen wanneer gegevens met elkaar in verband worden gebracht. In een proefsituatie is naar voren gekomen dat handhavers behoefte hebben aan een zo concreet mogelijke melding, zodat zij gelijk aan de slag kunnen met een melding

De risicomelding mag uitsluitend door handhavers worden gebruikt voor het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen. Een risicomelding kan leiden tot twee soorten interventies van handhavers. De melding kan van dien aard zijn dat nadere opsporings- en vervolgingsactiviteiten gewenst zijn. Dan start een strafrechtelijk traject. De melding kan ook van dien aard zijn dat er geen strafbare feiten zijn gepleegd – en opsporing en vervolging niet aan de orde zijn – maar dat preventieve actie gewenst is. In dat geval kunnen andere handhavers dan het openbaar ministerie besluiten hun controle-instrumentarium in te zetten. De gegevens kunnen ook worden gebruikt ten behoeve van de civiele taken van het openbaar ministerie in het kader van het toezicht op rechtspersonen (zie bijvoorbeeld de artikelen 2:20, 2:21, 2:295, 297, 298, 299 en 301 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties). Een voorbeeld kan het bovenstaande verduidelijken. Wanneer uit de risicomelding blijkt dat (nog) geen BTW-fraude is gepleegd, maar wel de BTW-carroussel in gang wordt gezet, dan kunnen de desbetreffende rechtspersoon en/of de betrokken natuurlijke personen vervolgd worden. Dit kan echter ook aanleiding zijn voor de belastingdienst om de regelgeving voor BTW-heffing zeer strikt toe te passen. De risicomelding kan dus aanleiding zijn voor een handhaver om toezicht uit te oefenen, een controle in te stellen of een onderzoek in te stellen naar de naleving/overtreding van wet- en regelgeving door de betrokken rechtspersoon en de daarbij betrokken natuurlijke personen. De afnemers hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. In samenspraak met de hierboven genoemde handhavers zullen adequate handhavingsarrangementen tot stand worden gebracht.

Een risicomelding kan ook plaatsvinden op verzoek van één van de handhavers die tot de hierboven genoemde selecte groep afnemers behoort. Wanneer alleen een risicomelding zou kunnen worden gedaan bij het optreden van mutaties, zou dit de screeningsmogelijkheden ernstig beperken. In het kader van het voorkomen en bestrijden van misbruik van en door rechtspersonen wordt het wenselijk geacht om ook op het moment dat één van de eerder genoemde organisaties aanleiding ziet om de risico's op misbruik van een rechtspersoon te laten beoordelen een risicomelding op verzoek aan te kunnen vragen en, indien er een verhoogd risico bestaat, een risicomelding af te kunnen geven.

Uitgangspunt bij de afgifte van een risicomelding is de beleidsruimte van de handhavers. Na ontvangst van een risicomelding bepalen de handhavers zelf of tot vervolgactie wordt overgegaan, en zo ja welke.

Een model van een risicomelding wordt als bijlage aan deze memorie van toelichting toegevoegd.

#### *Informatie- en bevragingfunctie*

Binnen het nieuwe systeem van screening wordt een tweesporenbeleid gehanteerd ten aanzien van het voorkomen van misbruik. Enerzijds zullen

actief mutaties binnen rechtspersonen worden gescreend en risicomeldingen worden gedaan. Anderzijds zullen gegevens verstrekt worden uit de aanwezige informatie in de registratie op verzoek van instanties en personen die deze voor de uitoefening van hun publiekrechtelijke taak nodig hebben. Dit gebeurt door inzicht te geven in welke gegevens over rechtspersonen en de hieraan verbonden natuurlijke personen bekend zijn. Het betreft gegevens die betrokken worden uit openbare bronnen in samenhang beschouwd. Deze informatie- en bevragingfunctie bestaat ook al in het huidige systeem Vennoot.

#### *Wettelijk kader*

Een wettelijk kader voor het voor deze nieuwe vorm van permanente screening benodigde registratiesysteem bestaat al. De wettelijke grondslag is neergelegd in de Wet documentatie vennootschappen, waarvan de citeertitel in verband met de uitbreiding van de controle en de kring van rechtspersonen waarop deze betrekking heeft gewijzigd wordt in: Wet controle op rechtspersonen. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke taak voor de Minister van Justitie om rechtspersonen te controleren ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen. Het doel van de registratie wordt hieraan aangepast. De verwerking van gegevens zal niet meer plaatsvinden in het kader van het preventieve toezicht (afgifte van de verklaring van geen bezwaar bij de oprichting en statutenwijziging van kapitaalvennootschappen), maar de controle ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen. De gegevens kunnen tevens gebruik worden met het oog op de afgifte van een risicomelding aan de selecte groep van handhavers. Het huidige wettelijk kader voorziet reeds in de verkrijging van de relevante gegevens voor het nieuwe systeem van doorlopende controle. Deze kunnen worden verkregen door bestaande overheidsbestanden binnen het kader van de huidige Wet documentatie vennootschappen te koppelen. In het registratiesysteem worden uitsluitend gegevens opgenomen die uit openbare bron komen of die reeds uit andere hoofde bij de overheid beschikbaar zijn. Er worden afspraken gemaakt met de leveranciers van de gegevens over de aanlevering hiervan.

Het huidige verstrekkingenregime behoeft enige wijziging. Bij of krachtens de huidige Wet documentatie vennootschappen kunnen – al dan niet op verzoek – nu al gegevens worden verstrekt aan vaste gebruikers, waaronder justitiële en politieke autoriteiten en incidentele gebruikers met een publiekrechtelijke taak. Dat kunnen ook buitenlandse autoriteiten zijn, binnen de grenzen die het huidige artikel 8 stelt. Op dit moment is het doorverstrekken van gegevens uit gesloten bronnen ingevolge het huidige artikel 7 niet toegestaan. In dit artikel wordt het geheimhoudingsregime uit de bronwetgeving gerespecteerd. Voor het nieuwe systeem van toezicht, dat gebaseerd is op de risicomelding, is dit niet werkbaar. Juist de gepresenteerde samenhang van de onderliggende gegevens biedt handhavers de mogelijkheid om het misbruik van rechtspersonen aan te pakken. De doorverstrekking wordt beperkt tot een selecte groep van handhavers, die deze gegevens behoeven voor de uitoefening van hun taak (openbaar ministerie, belastingdienst, De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als Fiod/ECD en SIOD). Deze handhavers worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Deze algemene maatregel van bestuur zal conform artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens voor advies worden voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens.



Het doorverstrekken van inhoudelijke gegevens aan een selecte groep van afnemers in de vorm van een risico-analyse is niet nieuw. In de Wet BIBOB is de mogelijkheid gecreëerd om in het advies van het landelijke bureau BIBOB aan een bestuursorgaan gemotiveerd aan te geven of er sprake is van geen, enige mate of ernstige mate van gevaar. Het advies bestaat voor een groot deel uit een overzicht van in informatiebronnen gevonden feiten en omstandigheden met betrekking tot de aanvraag en de aanvrager en eventueel betrokken derden.

#### **4. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens**

Het wetsvoorstel omvat de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens. Op grond van de huidige Wet documentatie vennootschappen is het al mogelijk om gegevens te registreren om misbruik van vennootschappen te voorkomen en te bestrijden. Bij de totstandkoming van de huidige Wet documentatie vennootschappen is uitgebreid ingegaan op de privacy-aspecten die hiermee gepaard gaan (zie onder meer de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2001/02, 28 217, nr. 3).

Het onderhavige wetsvoorstel breidt de controle uit tot een bredere kring van rechtspersonen en natuurlijke personen. Tevens wordt het instrument risicomelding geïntroduceerd.

De vraag rijst hoe de risicomelding, in het kader waarvan gegevens uit, onder meer, gesloten bronnen kunnen worden doorverstrekkt aan een selecte groep van handhavers die deze behoeven voor de uitoefening van hun taak, zich verhoudt tot het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht vormt een onderdeel van het meer omvattende recht op eerbiediging van het privéleven, neergelegd in artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van de risicomelding tot artikel 8 van het EVRM, artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, en ten slotte tot de Wet bescherming persoonsgegevens.

##### *Artikel 8 EVRM*

Artikel 8, eerste lid, van het EVRM beschermt het recht op respect voor het privéleven. Dit recht is evenwel niet absoluut. Ingevolge het tweede lid van artikel 8 EVRM is een inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De eis dat de inmenging «bij de wet is voorzien» houdt in dat sprake is van een wettelijke basis, die voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. De wettelijke regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten teneinde willekeur en misbruik te vermijden. Een inmenging is noodzakelijk, wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») daartoe. Voorts dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens minder nadelige wijze te kunnen worden bereikt).

Toetsing aan deze eisen levert het volgende beeld op. De registratie en doorverstrekking van gegevens via een risicomelding aan een selecte groep van handhavers kan worden aangemerkt als een inmenging in het recht op respect voor het privéleven.

Een dergelijke inmenging moet bij de wet zijn voorzien. Het is daartoe niet noodzakelijk dat deze in een formeel-wettelijke regeling is neergelegd, al wordt aan die eis wel voldaan wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven. Wat betreft de eis van toegankelijkheid geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt. Aan de eis van toegankelijkheid is daarmee voldaan. Wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat de Wet controle op rechtspersonen de betrokkene een voldoende duidelijk beeld geeft van de soorten gegevens die worden geregistreerd en doorverstrekt en de omstandigheden waaronder deze worden verwerkt. Aan de eis dat de inmenging bij de wet is voorzien is daarmee voldaan. Het nieuwe systeem van doorlopende controle van rechtspersonen, uitmondend in een risicomelding, dient verschillende belangen die in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM worden genoemd. Het gaat onder meer om het belang van het voorkomen van strafbare feiten. Op dit moment komt het regelmatig voor dat misbruik van of door rechtspersonen wordt gemaakt, terwijl bij de oprichting wel een verklaring van geen bezwaar is afgegeven. Met een doorlopende controle van rechtspersonen kan dit worden tegengegaan. Ook is het economisch welzijn in het geding. Activiteiten als het opzetten van bedrijven die als dekmantel fungeren en het plegen van fraude kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie en daarmee tot versterking van het economisch welzijn. Een risicomelding aan een handhaver is een efficiënt instrument om aan dit misbruik van en door rechtspersonen een einde te maken. De noodzaak om op te treden tegen misbruik van en door rechtspersonen kan worden beschouwd als een «pressing social need». De uitwisseling van informatie is een essentieel onderdeel van het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen en de risicomelding is in dit verband een belangrijk instrument. Bij de eis dat de inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving, geldt voorts een eigen beoordelingsruimte voor de lidstaten.

Ook wordt met het nieuwe systeem aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste voldaan. De risicomelding aan een selecte groep van handhavers (openbaar ministerie, belastingdienst, De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als Fiod/ECD en SIOD) heeft een duidelijke meerwaarde. Juist de unieke combinatie en de veelheid van openbare en gesloten bronnen waaruit geput kan worden, de expertise die wordt opgebouwd met betrekking tot risicoprofielen en de gepresenteerde samenhang van de gegevens in de risicomelding, maken dat het systeem van doorlopende controle toegevoegde waarde heeft. Het is niet mogelijk om met minder verstreckende maatregelen op even adequate wijze of bijna even adequate wijze misbruik van en door rechtspersonen te voorkomen en aan te pakken. Weliswaar is sommige informatie uit gesloten bronnen op basis van de huidige wetgeving met betrekking tot die bronbestanden steeds afzonderlijk te raadplegen voor handhavers, maar de meerwaarde van het nieuwe stelsel is juist is dat een slimme koppeling wordt gelegd tussen al die informatie met gebruikmaking van risico-indicatoren en risico-profielen. Dit maakt een proactieve wijze van risico-analyse en controle op rechtspersonen mogelijk. Handhavers worden in staat gesteld om misbruik van rechtspersonen op adequate wijze te voorkomen en te bestrijden op een manier die bij afzonderlijke raadpleging van de bronnen nooit mogelijk zal kunnen zijn.

Gelet op het bovenstaande wordt met de doorverstrekking van gegevens in de vorm van een risicomelding aan de eisen, voortvloeiend uit artikel 8 van het EVRM voldaan.

*Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens*

Veel van hetgeen in de vorige paragraaf gesteld is ten aanzien van de verhouding van de risicomelding tot artikel 8 EVRM is toepasbaar op de verhouding van de risicomelding tot artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. De omstandigheid dat gegevens over rechtspersonen door de dienst Justis kunnen worden doorverstrekt aan een selecte groep van handhavers die deze gegevens behoeven ter uitoefening van hun wettelijke taak kan worden aangemerkt als een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet is een beperking van dat recht slechts mogelijk bij of krachtens de wet.

Op grond van artikel 8, onder c van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is. Als eerste voorwaarde geldt dat de gegevensverwerking noodzakelijk dient te zijn ter uitvoering van een wettelijke verplichting. De wettelijke verplichting hoeft geen expliciete opdracht tot de gegevensverwerking te bevatten, hoewel dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel het geval zal zijn. Zonder verwerking van de persoonsgegevens van bij rechtspersonen betrokken personen is het uitvoeren van de wettelijke taak om toezicht te houden op rechtspersonen om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden redelijkerwijs niet mogelijk. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken. Minder verstrekkende maatregelen zijn met een vergelijkbaar of bijna vergelijkbaar resultaat zijn, juist gelet op de gepresenteerde samenhang van de gegevens in een risicomelding, niet mogelijk.

Gelet op de aard van de beperking van de persoonlijke levenssfeer is een belangenafweging van geval tot geval nodig. Bij de registratie en doorverstreking van persoonsgegevens om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden is een zwaarwegend belang van de verantwoordelijke in het geding. Er is sprake van een evident zwaarwegend belang bij de doorgifte van persoonsgegevens in de vorm van een risicomelding om strafbare feiten te voorkomen en te bestrijden en het economisch welzijn te bevorderen. De handhavers hebben een evident zwaarwegend belang bij het verkrijgen van een risicomelding waarin de gegevens in samenhang zijn gepresenteerd, zodat zij dit misbruik kunnen aanpakken. Daar tegenover staan de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, waaronder in de eerste plaats het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierop wordt een inbreuk gemaakt bij de doorverstreking van persoonsgegevens. De afweging die artikel 8, onder c, van de Wbp vergt zal er onder deze omstandigheden in het algemeen toe leiden dat er een zwaarwegend belang, zoals strafrechtelijke vervolging, aanwezig zal worden geacht om tot een risicomelding over te gaan. De risicoanalyse die plaatsvindt aan de hand van risico-indicatoren en risicoprofielen wordt zo ingericht dat, wanneer het systeem een waarschuwing afgeeft, dit in het algemeen erop zal duiden dat er strafbare feiten gepleegd worden of dreigen gepleegd te worden. Na een waarschuwing uit het systeem zal nog een nadere analyse plaatsvinden (al dan niet na handmatige raadpleging van andere openbare of gesloten bronnen) voordat tot risicomelding wordt overgegaan. In het kader van deze nadere analyse zal tevens een belangenweging plaatsvinden of het risico op misbruik zwaarwegend genoeg is om in een individueel geval tot een risicomelding over te gaan.

De Wbp bevat een algemene regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Bij de registratie en doorverstreking van

persoonsgegevens ten behoeve van een risicomelding is sprake van een dergelijke verwerking.

De artikelen 8 en 23, eerste lid, van de Wbp vormen een afdoende grondslag voor de rechtvaardiging van de gegevensverstrekking. Op de betekenis van artikel 8, onder c, van de Wbp is de vorige paragraaf reeds ingegaan. Voor zover er bij de verwerking van gegevens van rechtspersonen verwerking van bijzondere persoonsgegevens plaatsvindt, wordt het verwerkingsverbod van artikel 16 Wbp doorbroken door de uitdrukkelijke wettelijke grondslag hiertoe, die in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Voor het overige kan een beroep worden gedaan op artikel 23, eerste lid, onder e, Wbp, aangezien de gegevens wegens een zwaarwegend algemeen belang ter beschikking worden gesteld en er voldoende passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en hierin bij wet wordt voorzien.

#### *Passende waarborgen*

Natuurlijke personen die betrokken zijn bij een rechtspersoon zullen bij inschrijving bij de Kamer van Koophandel worden geïnformeerd over het feit dat aan de hand van gegevens uit open en gesloten bronnen doorlopende controle plaatsvindt om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden. Daarbij zullen zij er tevens van op de hoogte worden gesteld dat gegevens van derden, zoals de belastingdienst, worden gebruikt. Voor reeds bestaande rechtspersonen zal een passende voorziening worden getroffen, bijvoorbeeld via een informatiecampagne van de dienst Justis.

De gegevens voor de doorlopende controle van rechtspersonen worden zoveel mogelijk betrokken uit de basisregistraties, zoals het handelsregister en het GBA. Voor de authenticiteit en actualiteit van deze gegevens is het bronbestand leidend. In de met betrekking tot deze bronbestanden geldende wet- en regelgeving zijn voldoende waarborgen ingebouwd met betrekking tot de betrouwbaarheid van gegevens. Dat is ook het principe achter een basisregistratie. In het gegevensmodel zitten audit-trails opgesloten, met behulp waarvan de juistheid van de gegevens te achterhalen valt zonder dat die gegevens aan een persoon gekoppeld worden.

In het systeem van doorlopende controle worden waarborgen opgenomen om onjuiste risicomeldingen te voorkomen. Een risicomelding is een constatering van een verhoogd risico op misbruik. Het daadwerkelijke misbruik zal vervolgens nog eens door de handhaver moeten worden vastgesteld. Door regelmatig overleg te voeren binnen het handhavingsgremium en de terugkoppeling van handhavers zal het proces continu worden verbeterd en bijgesteld.

De gegevens die in het systeem worden geregistreerd worden gekwalificeerd als departementaal vertrouwelijk (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie, VIR-BI). Bij het bouwen van het systeem zal ermee rekening worden gehouden met het feit dat deze classificatie van toepassing is. Het systeem zal moeten voldoen aan de eisen die aan een dergelijke classificatie worden gesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor het versturen van de risicomeldingen naar de afnemers de elektronische berichten vergezeld zullen gaan van de rubricering «departementaal vertrouwelijk». Ook zal de organisatie die zich binnen de dienst Justis gaat bezighouden met deze taak worden ingericht volgens de eisen die met de classificatie «departementaal vertrouwelijk» gepaard gaan.

#### *Bewaartermijnen*

Artikel 10, eerste lid, van de Wbp schrijft voor dat persoonsgegevens niet

langer in identificeerbare vorm mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of worden verwerkt. De algemene bewaartermijn voor de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de registratie is uiterlijk acht jaar nadat ontbinding van de rechtspersoon. Mede op advies van de Raad van State wordt in het wetsvoorstel geregeld dat een jaarlijkse heroverweging plaatsvindt ten aanzien van de noodzaak van de opname van de gegevens in de registratie. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het voorkomen en bestrijden van de misbruik van of door rechtspersonen.

Naar aanleiding van een daartoe strekkend advies van de Raad van State is tevens een verwijderplicht voor de ontvanger van een risicomelding melding opgenomen in het wetsvoorstel. Een risicomelding dient uit de registratie van de ontvanger te worden verwijderd als de gebruikertermijn van twee jaren verstreken is en binnen die termijn geen gebruik is gemaakt van de risicomelding.

#### *Rechten van betrokkene (informer en inzage)*

De artikelen 33 en 34 van de Wbp schrijven voor dat de verantwoordelijke aan de betrokkene kenbaar maakt dat zijn persoonsgegevens verwerkt worden. In actieve informatievoorziening aan betrokkenen met betrekking tot de afgifte van een risicomelding wordt binnen het systeem niet voorzien. Een risicomelding heeft als zodanig geen rechtsgevolgen. Handhavers zijn vrij om na ontvangst van een risicomelding al dan niet vervolgactie te ondernemen. In het geval van een risicomelding waarop een vervolgactie van handhavers volgt, zal het belang van de opsporing van strafbare feiten (artikel 43, onder b, van de Wbp) al snel in de weg staan om openheid van zaken aan de betrokkene te geven. De betrokkene zal dan doorgaans op de hoogte raken op het moment dat een formeel onderzoek tegen hem wordt gestart.

Ingevolge de artikelen 35 en 36 van de Wbp kan een betrokkene om inzage en correctie van de verwerkte gegevens verzoeken bij de dienst Justis. Of een verzoek om inzage wordt gehonoreerd zal afhangen van de vraag of de opsporing van strafbare feiten hieraan in de weg staat (artikel 43, onder b, van de Wbp). In dat kader zal steeds een concrete belangenafweging plaatsvinden.

#### *Kring van personen van wie gegevens worden worden geregistreerd*

In de registratie kunnen op grond van de huidige Wet documentatie vennootschappen al gegevens van personen die formeel niet rechtstreeks betrokken zijn bij een rechtspersoon, maar wel in relatie staan tot een persoon die dit wel is, worden opgenomen indien daarvoor aanleiding is. Het gaat daarbij om de echtgenoot, geregistreerd partner of levensgezel van de natuurlijke persoon die bij een rechtspersoon betrokken is.

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opgenomen om gegevens van ouders, kinderen en kleinkinderen van de natuurlijke persoon die betrokken is bij de rechtspersoon op te nemen. Er wordt in deze gevallen alleen gescreend indien dit nodig is voor de analyse van het bestuurdersnetwerk. De ervaringen in de proefomgeving en in het BIBOB werkproces hebben geleerd dat het noodzakelijk is om de ouder -(klein)kind relatie om de analyse te betrekken, omdat dit type relatie relatief vaak feitelijk betrokken is bij de rechtspersoon en langs deze weg vaak misbruik wordt gemaakt. Binnen het werkproces BIBOB wordt dit type relatie standaard in onderzoek genomen en hieruit blijkt dat er veelal sprake is van een verhoogd risico op omzeilingsinstructies.

De betrokkenheid van familieleden bij de rechtspersoon vormt een risico-indicator binnen de risicoprofielen die in de nieuwe wijze van screening worden gebruikt. Deze risicoprofielen en de set van risico-indicatoren waarop zij gebaseerd zijn, zullen periodiek worden heroverwogen.

Het wetsvoorstel voorziet in een beperking van de momenten waarop de familieleden worden meegenomen in het screeningsproces. Deze gegevens worden alleen verwerkt indien dat nodig is voor de analyse van het bestuurdersnetwerk van een rechtspersoon. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een natuurlijke persoon die gelieerd is aan een rechtspersoon een rechtspersoon opricht of wanneer er een bestuurderswisseling plaatsvindt.

De gegevens van de familieleden zullen in het nieuwe systeem betrokken worden uit de GBA, welke basisregistratie ook op grond van de huidige Wet documentatie vennootschappen al een bron vormt voor de registratie. Tevens kunnen de criminele en financiële antecedenten van de familieleden worden gecontroleerd. Indien uit het screeningsproces blijkt dat de betrokkenheid van deze personen bij een rechtspersoon aanleiding is tot een verhoogd risico van een rechtspersoon en deze van belang zijn voor de onderbouwing van de af te geven risicomelding zullen de gegevens van de familieleden worden opgenomen in de risicomelding. Is dit niet het geval, dan wordt er verder niets met deze gegevens gedaan en worden deze, in het kader van het jaarlijks onderzoek naar de noodzaak van opname van de gegevens, weer verwijderd uit de registratie.

Met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het daarbij behorende aanvraagformulier komt de mogelijkheid voor familieleden om toestemming te geven om hun persoonsgegevens te verstrekken te vervallen. De gegevens over familierelaties zijn van cruciaal belang voor het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Het aantal gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van stromanconstructies, rechtvaardigt dat deze gegevens ook zonder toestemming van de persoon in kwestie kunnen worden doorverstrekt.

Natuurlijke personen die bij de oprichting van de rechtspersoon betrokken zijn zullen bij die oprichting geïnformeerd worden over de mogelijkheid van screening van gegevens van familieleden. Voor bestaande rechtspersonen zal voorzien worden in informatiecampagnes door de dienst Justis.

Voor het overige geldt voor de verhouding van het registreren en doorverstrekken van persoonsgegevens van familieleden van de natuurlijke persoon die betrokken is bij de rechtspersoon tot het recht op bescherming van die persoonsgegevens, hetgeen hierboven is opgenomen in het kader van artikel 8 EVRM, artikel 10 van de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens.

## **5. Administratieve lasten en bedrijfseffecten**

Onderzoeksbureau SIRA verrichtte in 2003 een nulmeting naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (AL). De peildatum was 31 december 2002. Blijkens deze nulmeting veroorzaakten de informatieverplichtingen die gepaard gingen met de aanvragen van een verklaring van geen bezwaar (voor oprichting en omzetting en bij statutenwijziging) administratieve lasten voor deze vennootschappen ter waarde van € 9 448 300. Het bij dit wetsvoorstel afschaffen van de verplichte verklaring van geen bezwaar betekent dus een administratieve lastenbesparing van € 9 448 300.

De invoering van het nieuwe doorlopende toezicht op rechtspersonen brengt geen administratieve lasten mee voor het bedrijfsleven en (georganiseerde) burgers. De voor het nieuwe systeem van toezicht benodigde registratie zal uitsluitend worden gevuld met gegevens uit openbare bron en gegevens die reeds uit andere hoofde bij de overheid voorhanden zijn en op grond van de bestaande wet- en regelgeving mogen worden verwerkt. Het bedrijfsleven of (georganiseerde) burgers zal dus niet om aanvullende informatie worden verzocht.

Er worden geen bedrijfseffecten voorzien.

Het nieuwe systeem van screening van rechtspersonen zal plaatsvinden door de dienst JUSTIS. Met het vervallen van het huidige preventieve toezicht derft deze uitvoeringsdienst een jaarlijks bedrag aan leges van circa € 7 700 000.

Randvoorwaarde van het nieuwe systeem van screening is dat de uitvoeringskosten, afgezien van de mogelijke incidentele transitiekosten, niet uitstijgen boven het bedrag dat nu jaarlijks aan leges wordt ontvangen (€ 7 700 000). Op die wijze kan met een gelijke inzet van financiële middelen en met lagere administratieve lasten voor het bedrijfsleven een effectiever toezicht worden uitgeoefend. Ten behoeve van de permanente controle wordt een beroep gedaan op de additionele middelen van de 5e pijler (Veiligheid Begint bij Voorkomen).

## **6. Consultatie**

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in 2007 voor advies voorgelegd aan de commissie vennootschapsrecht, het College bescherming persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing administratieve lasten, het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen, VNO/NCW, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse Orde van Advocaten. Mede naar aanleiding van de ontvangen commentaren en de introductie van het begrip risicomelding in de Wet documentatie rechtspersonen is het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat het in 2008 voor een tweede keer voor advies is voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens, VNO/NCW, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen. Op de daartoe geëigende plaatsten wordt op de ontvangen adviezen<sup>1</sup> ingegaan.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

Artikel I strekt tot wijziging van boek 2 van het BW. In de artikelen 4, 64, 68, 72, 125, 175, 179, 183, 204a, 235, 330, 332, 334ee en 334gg vervallen de regels die betrekking hebben op de afgifte van de verklaring van geen bezwaar door de minister van Justitie. Dat betekent dat de verklaring van geen bezwaar geen vereiste meer is voor de oprichting van een naamloze – of besloten vennootschap (de «oude» artikelen 4 juncto 64 juncto 68 respectievelijk 4 juncto 175 juncto 179) en evenmin voor de omzetting van een andere rechtspersoon in een naamloze – of besloten vennootschap (ex de «oude» artikelen 72 respectievelijk 183). Daarvoor volstaat thans een notariële akte die dient te worden verleden. Met de afschaffing van het preventieve toezicht dient de akte natuurlijk niet meer binnen drie maanden na de afgifte van de verklaring van geen bezwaar te worden verleden. De minister van Justitie hoeft ook niet meer om uitstel van ten hoogste drie maanden te kunnen worden verzocht wegens gewichtige

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

redenen. Ook voor een statutenwijziging van een naamloze of besloten vennootschap is niet langer een verklaring van geen bezwaar vereist (de «oude» artikelen 125 respectievelijk 235). Bij een juridische fusie of splitsing kan het nodig zijn dat de statuten van de vennootschap gewijzigd worden. In artikel 332 is bepaald dat de benodigde verklaring van geen bezwaar voor de statutenwijziging moet zijn verleend voordat de akte van fusie wordt verleden. Aangezien een verklaring van geen bezwaar niet langer is vereist, kan dit artikel vervallen. Dit geldt ook voor artikel 334gg, waarin is bepaald dat de verklaring van geen bezwaar moet zijn verleend voordat de akte van splitsing wordt verleden. Verder behoeft de algemene vergadering in het geval van een fusie of splitsing geen machtiging meer aan het bestuur te kunnen verlenen om de veranderingen aan te brengen die nodig mochten blijken voor de verklaring van geen bezwaar op de statutenwijziging (ex de «oude» artikelen 330 respectievelijk 334ee).

Met de afschaffing van het preventieve toezicht vervalt ook de in de artikelen 174a en 284a voorziene mogelijkheid beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) tegen:

- (1) de weigering van de minister van Justitie om wegens gewichtige redenen ten hoogste drie maanden uitstel te verlenen op de regel dat de akte van oprichting binnen drie maanden na de afgifte van de verklaring van geen bezwaar moet worden verleden;
- (2) de weigering van de minister van Justitie een verklaring van geen bezwaar bij de oprichting van een naamloze – respectievelijk besloten vennootschap af te geven; en
- (3) de weigering van de minister van Justitie een verklaring van geen bezwaar bij een statutenwijziging van een naamloze respectievelijk besloten vennootschap af te geven.

Voorzover beroep bij het Cbb blijft openstaan tegen besluiten op grond van de artikelen 156 en 266 van Boek van het BW, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om beroep in twee instanties in te voeren. Deze besluiten moeten worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Awb. In de Awb is geregeld dat alvorens beroep bij de rechtbank wordt ingesteld, bezwaar wordt gemaakt bij het bestuursorgaan. Gelet op de aard van de materie en de ervaring die het Cbb heeft op dit terrein wordt voorgesteld het Cbb als hogerberoeprechter te laten fungeren (zie de in artikel VI van dit wetsvoorstel opgenomen aanvulling van de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie). In de artikelen 174a en 284a van boek 2 BW wordt geregeld dat de rechtsmacht in eerste aanleg wordt geconcentreerd bij de rechtbank in Rotterdam.

Artikel 204a bepaalt dat de oprichters van een besloten vennootschap de inbreng op aandelen anders dan in geld moeten beschrijven met vermelding van de daaraan toegekende waarde en van de toegepaste waarderingmethoden. Met de afschaffing van het preventieve toezicht kan de beschrijving van de toestand van hetgeen wordt ingebracht niet meer plaatsvinden op een dag die niet eerder ligt dan een maand voordat de verklaring van geen bezwaar is aangevraagd voor een oprichting die uiterlijk een maand na de verklaring van geen bezwaar geschiedt. Dat betekent dat de beschrijving van de toestand van hetgeen wordt ingebracht alleen nog maar kan plaatsvinden op een dag die niet eerder ligt dan vijf maanden voor de oprichting.

## **Artikel II**

Artikel II strekt tot wijziging van de Wet documentatie vennootschappen. De wet wordt op een aantal punten gewijzigd.



### *Onderdeel A (artikel 1)*

Onderdeel A bevat een aantal wijzigingen in de definitiebepaling in artikel 1.

Ten eerste wordt de definitie van vennootschap (huidig onderdeel d) vervangen door een definitie van rechtspersoon, nu de reikwijdte van het nieuwe systeem wordt uitgebreid van kapitaalvennootschappen naar diverse andere rechtspersonen die verplicht zijn zich in te schrijven in het handelsregister (nieuw onderdeel e). Het afschaffen van het preventieve toezicht maakt een definitie van verklaring van geen bezwaar (huidig onderdeel e) overbodig. Dit onderdeel wordt dan ook geschrapt. Er wordt een nieuw onderdeel d ingevoegd met een definitie van risicomelding. Met de introductie van het nieuwe systeem wordt dit een centraal begrip in de Wet controle op rechtspersonen. Tot slot wordt de verwijzing in onderdeel f (vaste gebruikers) geactualiseerd.

### *Onderdeel B (artikel 2)*

Artikel 2, eerste lid, omschrijft de wettelijke taak van de minister van Justitie om rechtspersonen te controleren ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen. In plaats van de term «toezicht» is gekozen voor de term controle, zodat het onderscheid met het toezicht op de naleving ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of de voorschriften worden nageleefd) tot uitdrukking te brengen. Onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden. Hieronder worden in ieder geval misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een rechtspersoon begrepen, zoals het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers, het financieren van terrorisme, het witwassen van criminele gelden en faillissementsfraude.

In artikel 2, tweede lid, wordt het doel voor de verwerking van gegevens (elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwisselen of vernietigen van gegevens (artikel 1, onder b, van de Wet bescherming persoonsgegevens) in de registratie geregeld. Dit is niet langer het houden van preventief toezicht op vennootschappen in het kader van de verklaring van geen bezwaar, maar het controleren van rechtspersonen conform het eerste lid. De huidige wet staat reeds toe dat de opgeslagen gegevens mede mogen worden gebruikt ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen (huidig artikel 2, tweede lid). Met de wijziging van het tweede lid, ontstaat een zelfstandige grondslag voor de verwerking van gegevens in de registratie in het kader van de permanente controle op rechtspersonen. De gegevens in de registratie die nu nog primair worden gebruikt voor de toetsing van de aanvraag van de verklaring van geen bezwaar zullen straks dienen om rechtspersonen permanent te controleren ter voorkoming en bestrijding van misbruik.

Het derde lid bevat een wettelijke grondslag voor het eindproduct waartoe de controle op rechtspersonen kan leiden: de risicomelding. Een risicomelding bevat gegevens uit de registratie die in samenhang worden gepresenteerd. In geval aan de hand van risico-indicatoren en risicoprofielen een verhoogd risico van misbruik van een rechtspersoon wordt geconstateerd binnen het systeem, kan dit leiden tot een risicomelding aan een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instanties of personen met een publiekrechtelijke taak (openbaar ministerie, belasting-

dienst, De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als Fiod/ECD en SIOD) ten behoeve van de uitoefening van hun taak.

#### *Onderdeel C (artikel 2a)*

Met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt een aantal andere artikelen (2:68 lid 3 en 2:179 lid 3 van het BW) die betrekking hebben op de registratie van gegevens over rechtspersonen overgeheveld naar de Wet controle op rechtspersonen. In artikel 2a, wordt evenals in voornoemde artikelen bepaald dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de rijksbelastingdienst aan de minister van Justitie op zijn verzoek de gegevens verschaffen die deze ten behoeve van de nieuwe doorlopende screening behoeft. Het instituut en de rijksbelastingdienst verlenen kosteloos inzage van gegevens waarover zij beschikken of verstrekken kosteloos uittreksels daaruit. Voor de overige openbare of gesloten bronnen van de registratie geldt dat in de hierop van toepassing zijnde wet- en regelgeving reeds een grondslag is opgenomen voor gegevensverstrekking (Handelsregisterwet 2007, Besluit Justitiële gegevens, Besluit politiegegevens etc.)

#### *Onderdeel D (artikel 3)*

De wijzigingen in het eerste lid zijn van louter technische aard. Met het afschaffen van het preventieve toezicht vervalt onderdeel a. De wijziging in het tweede lid, aanhef, zorgt ervoor dat er een zelfstandige grondslag in de Wet controle op rechtspersonen ontstaat voor registratie van gegevens uit de in dit lid genoemde bronnen. De wijziging in het tweede lid, onderdeel a, betreft een aanpassing aan de nieuwe naam van de Justitiële Informatiedienst. Ten aanzien van de bron politiegegevens in artikel 3, tweede lid, onder d, wordt voorgesteld om – in plaats van de organen die gegevens leveren – uit te gaan van de gegevens die geleverd worden en hierbij aan te sluiten bij de nieuwe Wet politiegegevens. Gegevens afkomstig van de Nederlandse Mededingingsautoriteit worden in de praktijk niet gebruikt als bron van registratie. Derhalve kan de grondslag hiervoor in het tweede lid, onderdeel e, komen te vervallen.

Het schrappen van het derde lid hangt samen met het vervallen van het preventieve toezicht door middel van de verklaring van geen bezwaar. Het huidige vierde wordt vernummerd tot het derde lid. De verwijzing naar de Handelsregisterwet wordt geactualiseerd. Het huidige vijfde lid wordt vernummerd tot het vierde lid. De verwijzing naar het eerste lid wordt aangepast aan de verlettering van de onderdelen hiervan.

#### *Onderdeel E (artikel 4)*

In artikel 4, eerste en tweede lid, wordt de kring van personen van wie gegevens in de registratie kunnen worden opgenomen aangepast aan de uitbreiding van de kring van rechtspersonen waarop de registratie betrekking heeft. Zo kunnen gegevens van de leden van een vereniging in de registratie worden opgenomen. Het spreekt voor zich dat alleen gegevens van deze personen worden opgenomen, indien het om een naar zijn aard bij de rechtspersoon voorkomende functie betreft. Wat betreft leden van verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen gaat het alleen om die personen die bestuurlijke functies binnen deze rechtspersoon vervullen en van wie gegevens zijn opgenomen in het handelsregister. Voor de vereniging en stichting die een maatschappelijke onderneming in stand houden gelden dezelfde bepalingen. De bestuurders en de commissarissen vallen onder de kring van personen van wie gegevens kunnen worden opgenomen. De overige

betrokkenen bij de maatschappelijke onderneming oefenen hun bevoegdheden jegens deze organen uit.

De grondslag voor het verwerken van gegevens van familieleden (echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel) van de aan een rechtspersoon gelieerde natuurlijke persoon wordt overgeheveld van het huidige vijfde lid naar het derde lid. Toegevoegd wordt de mogelijkheid om gegevens van ouders, kinderen en kleinkinderen van de bij een rechtspersoon natuurlijke persoon te screenen. De beperking waaronder deze gegevensverwerking kan plaatsvinden wordt, mede op advies van de Raad van State, duidelijker omschreven. Opname van gegevens van familieleden kan plaatsvinden indien dat nodig is in verband met de analyse van het bestuursnetwerk van de rechtspersoon.

De wijzigingen in het vierde, vijfde en zesde lid (nieuw) hangen samen met de wijzigingen in het tweede lid en derde lid en artikel 3, eerste lid.

#### *Onderdeel F (artikel 5)*

In eerste lid wordt een grondslag geïntroduceerd voor het nieuwe instrument waarmee de controlerende taak van de Minister van Justitie vorm krijgt: de risicomelding. De risicomelding geschiedt aan een selecte groep van afnemers, die allen bestuursorgaan zijn en de risicomelding behoeven voor de uitoefening van hun wettelijke taak. De afnemers worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. De risicomelding kan zowel uit eigen beweging (in het grootste deel van de gevallen) als desgevraagd plaatsvinden.

In het tweede tot en met zesde lid zijn enkele waarborgen opgenomen ten aanzien van de gegevensverwerking in het kader van een risicomelding. In het tweede lid wordt een beperking opgenomen met betrekking tot de opname van gegevens van familieleden van natuurlijke personen die betrokken zijn bij een rechtspersoon. Deze gegevens worden alleen in een risicomelding opgenomen, indien dat nodig is voor de onderbouwing van die risicomelding.

Ingevolge het derde lid geldt in principe een geheimhoudingsplicht voor ontvangers van de risicomelding. Hiervan kan, indien nodig, bij algemene maatregel van bestuur afgeweken worden, bijvoorbeeld voor gevallen waarin de risicomelding gebruikt wordt als bewijs in een rechtszaak. Deze algemene maatregel van bestuur zal conform artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens voor advies worden voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens. De risicomelding kan ingevolge het vijfde lid maximaal twee jaar worden gebruikt voor vervolgingsdoeleinden. Op deze wijze wordt rekening gehouden met het feit dat gegevens snel aan veranderingen onderhevig kunnen zijn. Van het doen van een risicomelding wordt aantekening gehouden in een register. Zo kan de betrokkene desgevraagd worden geïnformeerd over inzake hem verstrekte risicomeldingen. De bewaartermijn in het vierde lid wordt verkort van drie jaar naar twee jaar en zo in lijn gebracht met de gebruiksstermijn van de risicomelding. Tot slot wordt in het zesde lid geregeld dat ontvangers van een risicomelding deze niet langer bewaren dan noodzakelijk is. Indien gedurende de gebruiksstermijn van twee jaar geen gebruik is gemaakt van de risicomelding dient deze verwijderd te worden uit alle dossiers van het ontvangende bestuursorgaan.

#### *Onderdeel G (Artikel 6)*

Artikel 6 is een voortzetting van het huidige artikel 5, tweede tot en met vijfde lid en het huidige artikel 6, op grond waarvan de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging gegevens kan verstrekken uit de registratie aan instanties en personen die belast zijn met een publiekrechtelijke taak. Handhaving van deze informatie- en bevragingfunctie is wenselijk, zodat de huidige vaste en incidentele gebruikers (een groep die

breder is dan de selecte groep van afnemers van de risicomelding) gedragingen van bepaalde personen kunnen blijven volgen en geïnformeerd kunnen worden zodra er wijzigingen in een situatie optreden. Het gaat dan om het doorverstrekken van openbare gegevens, al dan niet in samenhang gepresenteerd, zoals de melding dat er bestuurderswisselingen optreden in een rechtspersoon of dat een natuurlijke persoon toetreedt tot een rechtspersoon.

In het eerste lid, onderdeel c, is als restcategorie instanties en personen die de gegevens behoeven in verband met de uitoefening van hun taak opgenomen. Dit betreft een voortzetting van het huidige artikel 5, eerste en derde lid. De redactie is enigszins gewijzigd.

In het tweede lid wordt de grondslag om vaste gebruikers aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Dit was voorheen opgenomen in artikel 5, tweede lid.

Het nieuwe derde en vierde lid komen inhoudelijk geheel overeen met het huidige artikel 5, derde en vijfde lid.

Het huidige artikel 5, vierde lid, op grond waarvan gegevens over natuurlijke personen die niet direct betrokken zijn bij het bestuur van een vennootschap alleen met toestemming worden gebruikt, keert niet terug. De mogelijkheid van toestemming komt te vervallen met het afschaffen van de verklaring van geen bezwaar en het daarbij behorende aanvraagformulier waarop die toestemming gegeven kon worden. Voor de privacy-rechtelijke aspecten van het vervallen van deze toestemming wordt verwezen naar onderdeel 4 van de memorie van toelichting.

#### *Onderdeel H (artikel 7)*

Het huidige artikel 7 verbiedt het doorverstrekken van gegevens afkomstig van een aantal bronnen waarvoor op grond van de geheimhoudingsplicht in de onderliggende wetgeving een gesloten stelsel van verstrekkingen geldt. Het verbod op doorverstrekking belemmert de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen door middel van een risicomelding. Juist de gepresenteerde samenhang van gegevens biedt handhavers de mogelijkheid om het misbruik van rechtspersonen aan te pakken. Elk afzonderlijk sleutelgegeven kan en zal niet tot een risicomelding leiden. Dat kan alleen wanneer gegevens met elkaar in verband worden gebracht. In een proefsituatie is naar voren gekomen dat handhavers een zo concreet mogelijke melding wensen te ontvangen, zodat zij daarmee gelijk aan de slag kunnen.

Gelet hierop wordt in het nieuwe artikel 7 een wettelijke grondslag gecreëerd voor doorverstrekking van gegevens uit enkele gesloten bronnen door te bepalen welke gegevens voor welke doeleinden aan welke selecte groep handhavers mogen worden doorverstrekkt voor de uitoefening van hun wettelijke taak. Het eerste lid, onderdeel a, regelt dat justitiële gegevens die afkomstig zijn van de Justitiële Informatiedienst ten behoeve van een risicomelding kunnen worden doorverstrekkt in het kader van het doen van een risicomelding, bedoeld in artikel 5, aan een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen selecte groep handhavers. Het betreft in eerste instantie de belastingdienst, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Ingevolge artikel 52 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is een ieder die op grond van deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde verplicht tot geheimhouding van die gegevens, tenzij een bij of krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens gegeven voorschrift mededelingen toestaat. Dit zal geregeld worden in het Besluit Justitiële gegevens. In artikel 7, aanhef en onder a, wordt volledigheidshalve een spiegelbepaling opgenomen. Het eerste lid, aanhef en onder b, bevat een voorziening voor het doorverstrekken van gegevens afkomstig van het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen. Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen geldt een

geheimhoudingsplicht voor UWV-gegevens. Het tweede lid van artikel 74 maakt een uitzondering bij wettelijk voorschrift mogelijk. Hiervan wordt gebruik gemaakt in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder b, waarin bepaald wordt dat UWV-gegevens kunnen worden verstrekt aan een selecte groep bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen handhavers. Artikel 7, eerste lid, van de Wet politiegegevens bevat een verbod op het doorverstrekken van gegevens, tenzij hier bij of krachtens deze wet mededelingen toelaat. In het Besluit politiegegevens zal een grondslag worden opgenomen voor het doorverstrekken van politiegegevens ten behoeve van een risicomelding. Het betreft in eerste instantie enkel de belastingdienst. Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, bevat een spiegelbepaling. In het tweede lid wordt een soortgelijke voorziening opgenomen voor gegevens die afkomstig zijn van de belastingdienst. Ook deze gegevens kunnen ten behoeve van een risicomelding worden doorverstrekkt aan een selecte bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen groep handhavers. In eerste instanties zal het gaan om: het openbaar ministerie, de politie en bijzondere opsporingsdiensten. Artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, bevat een verbod voor een ieder om mededeling te doen van hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet, of in verband daarmee, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of de invordering van enige rijksbelasting. Hiervan wordt afgeweken in artikel 7, tweede lid. Bezien zal worden of het wenselijk is dat ten aanzien van deze doorverstrekking nadere afspraken worden gemaakt in een convenant tussen de belastingdienst en het ministerie van Justitie. Het derde lid, bevat, evenals het huidige artikel 7, een verbod op doorverstrekking van gegevens uit gesloten systemen voor andere doeleinden dan het doen van een risicomelding. Het betreft hier de gegevensverstrekking in het kader van de informatie- en bevragingfunctie aan vaste en incidentele gebruikers als bedoeld in artikel 6. Het huidige artikel 7, onderdeel e, kan vervallen, nu de Nederlandse Mededingingsautoriteit niet langer als toeleverancier van gegevens optreedt voor het systeem (zie ook de toelichting op de wijziging van artikel 3 in onderdeel D van deze toelichting).

#### *Onderdeel I (artikel 9)*

De wijziging van artikel 9, eerste lid, strekt ertoe dit artikel aan te passen aan de nieuwe reikwijdte van de screening. De bewaartermijn van acht jaren na ontbinding van een rechtspersoon wordt gehandhaafd om te kunnen blijven terugkijken in het systeem. In de praktijk zullen de gegevens al eerder automatisch uit het systeem verwijderd worden als er geen sprake van een verhoogd risico. De dienst Justis zal hiervoor opschoontermijnen bepalen.

Via het tweede lid wordt gewaarborgd dat de gegevens niet langer gebruikt worden dan noodzakelijk en aan een jaarlijkse heroverweging worden onderworpen.

De overige wijzigingen hangen samen met het afschaffen van het preventieve toezicht en het vervallen van de verklaring van geen bezwaar.

#### *Onderdeel J (artikel 14)*

De citeertitel wordt gewijzigd in: Wet controle op rechtspersonen.

### **Artikel III**

Aangezien de naam Vennoot verdwijnt, wordt de verwijzing in artikel 27, eerste lid, onderdeel b, onder 5°, van de Wet BIBOB naar het registratiesysteem aangepast.

#### **Artikel IV**

Het artikel wijzigt artikel 28, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007. Artikel 28, derde lid, bevat niet langer een wettelijke grondslag om gegevens aan de minister van Justitie te verstrekken die zijn benodigd voor het preventieve toezicht, gebaseerd op de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, maar wel om gegevens te verwerken en als bedoeld in artikel 2, eerste lid en tweede lid, van de Wet controle op rechtspersonen zoals hiervoor toegelicht.

#### **Artikel V**

In de Wet vrijwillige zetelverplaatsing derde landen is geregeld hoe rechtspersonen in tijden van nood hun statutaire zetel kunnen verplaatsen naar een land buiten het Koninkrijk. Ten gevolge hiervan kan de rechtspersoon zijn status van Nederlandse rechtspersoon verliezen en de status van een vergelijkbare rechtspersoon van het recht van het land waarheen de zetel is overgebracht aannemen. Indien de rechtspersoon zijn zetel weer naar Nederland wil terugbrengen – en daarbij wordt omgezet in een Nederlandse NV of BV – is goedkeuring door de minister van Justitie vereist. In het zesde lid van artikel 5 is opgenomen dat deze goedkeuring kan worden geweigerd indien op basis van antecedenten van de beleidsbepalers het gevaar bestaat dat de vennootschap zal worden misbruikt. Deze regeling sluit inhoudelijk aan op het preventieve toezicht bij oprichting en statutenwijziging van een NV en BV. Met het afschaffen van het preventieve toezicht bij oprichting en statutenwijziging kan ook dit onderdeel van de goedkeuringsprocedure worden geschrapt.

#### **Artikel VI**

Door middel van een aanvulling van de bijlage bij de Wet bestuursrecht-spraak bedrijfsorganisatie wordt bewerkstelligd dat tegen besluiten op grond van de artikelen 156 en 266 van Boek 2 van het BW hoger beroep openstaat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Uit de Awb vloeit voort dat beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank. Tevens is voorzien in overgangsrecht (eerbiedigende werking).

#### **Artikelen VI tot en met X**

De artikelen VI tot en met X regelen de mogelijke samenloop van dit wetsvoorstel met een aantal thans aanhangige wetsvoorstellen.

Thans is aanhangig een wetsvoorstel waarin de regeling met betrekking tot de personenvennootschappen is neergelegd (Vaststelling van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek, 28 746). Op grond van de voorgestelde regeling kan een openbare vennootschap die rechtspersoon is zich omzetten in een besloten vennootschap. Overeenkomstig artikel 2:183 lid 2 sub a BW betreffende de omzetting van een naamloze vennootschap in een besloten vennootschap moet aan de akte van omzetting een ministeriële verklaring van geen bezwaar worden gehecht. Net zoals bij artikel 2:183 BW vervalt ook bij de omzetting van een openbare vennootschap in een besloten vennootschap het vereiste van een verklaring van geen bezwaar voor de omzetting.

Voorts is aanhangig een wetsvoorstel waarin de regels voor besloten vennootschappen eenvoudiger en flexibeler worden gemaakt (Vereenvoudiging en flexibilisering bv-recht, Kamerstukken II, 2006/07, 31 058, nr. 1–2). In dit wetsvoorstel wordt evenals in het onderhavige wetsvoorstel een wijziging doorgevoerd in het eerste en tweede lid van artikel 183 over de omzetting van een naamloze vennootschap of andere rechtspersoon in

een besloten vennootschap. Het gaat in deze leden om de stukken die gehecht moeten worden aan de akte van omzetting. In het wetsvoorstel over het bv-recht wordt de accountantsverklaring geschrapt waaruit blijkt dat het eigen vermogen van de nv of andere rechtspersoon ten minste overeenkwam met het gestorte en opgevraagde deel van het kapitaal volgens de akte van omzetting. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de verklaring van geen bezwaar geschrapt. De artikelen VIII en IX strekken ertoe te voorkomen dat één van beide wetsvoorstellen het andere weer ongedaan maakt.

#### **Artikel XI**

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de implementatie van het nieuwe systeem van doorlopende controle is enige flexibiliteit gewenst.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak

**MODEL RISICOMELDING****Basisgegevens**

Vennootschapsnaam  
Handelsnaam  
Rechtsvormcode  
Dossiernummer

Statutaire zetel  
Straat/huisnummer/toevoeging/vestigingsadres<sup>1</sup>

Hoofdactiviteitcode/ nevenactiviteitcode  
Exact aantal werkzame personen totaal  
Maatschappelijk kapitaal  
Geplaatst kapitaal

Boekjaar deponering jaarstuk

Bestuurders/Functionarissen  
Enig aandeelhouder

**Aanleiding**

Levensloophmoment HTR

**Eerdere melding over rechtspersoon of natuurlijk persoon**

Nee/Ja  
Indien ja

---

Risicomelding nummer	Risicomelding datum	Betreft volgende persoon
----------------------	---------------------	--------------------------

---

RP/NP 1  
RP/NP n

---

**Conclusie**

Bevindingen nadere analyse overgenomen uit elektronisch dossier nadere analyse en eventuele verfijning

**Gemeentelijke Basis Administratie**

Bestuurder 1:

- BSN
- Geslacht
- Geslachtsnaam
- Voorna(a)m(en)
- Geboortedatum
- Geboorteplaats
- Geboorteland indien niet Nederland
- Adres
- Woonplaats
- Historie persoonsgegevens
- Optioneel: historische adresgegevens

---

<sup>1</sup> Indien geen vestigingsadres dan correspondentieadres.



Relatie bestuurder 1:

- Relatie(s): kind/ouder/levenspartner
- Gegevens relatie idem aan bestuurder

Beleidsbepaler/Bestuurder 2:

- Zie bovenstaand

### **JustID**

Uittreksel justitiële documentatie van: Beleidsbepaler/Bestuurder 1:

strafbaar feit

Pleegdatum

datum beslissing

beslissing t.a.v. feit

strafbaar feit 1

strafbaar feit n

Pleegdatum

datum beslissing

beslissing t.a.v. feiten

Indien van toepassing:

Partner 1/familieid:

strafbaar feit

Pleegdatum

datum beslissing

beslissing t.a.v. feit

strafbaar feit 1

strafbaar feit n

Pleegdatum

datum beslissing

beslissing t.a.v. feiten

Idem voor alle beleidsbepaler(s)/bestuurder(s):

### **Kamer van Koophandel**

Netwerk m.b.t. eerder genoemde natuurlijke personen en rechtspersoon en de daar aan verbonden relevante beleidsbepalers/bestuurders en/of aandeelhouders. Opsomming rechtspersonen vindt plaats in volgorde van datum oprichting.

- Datum oprichting
- Vennootschapsnaam/handelsnaam/rechtsvormcode
- Dossiernummer
- Statutaire zetel
- Naam oprichter(s)
- Naam relevante beleidsbepalers/bestuurder(s) + datum indiensttreding
- Naam enig aandeelhouder
- Status en datum: ingeschreven, uitgeschreven, opheffing, ontbinding + reden

### **Centraal Insolventie Register**

Chronologisch overzicht (rechtspersoon en de betrokken natuurlijke personen)

Inclusief faillissement én eventueel reden opheffing faillissement (zie curator verslag CIR)

## **Interpretatie**

Aanleiding

Toevoeging indicatorenlijst

- Tekst: vrije vorm

Organisatiestructuur

- Tekst: vrije vorm

Financiële antecedenten

- Tekst: vrije vorm

Strafrechtelijk beeld

- Tekst: vrije vorm

Overig

- Tekst: vrije vorm

Conclusie

- Tekst: vrije vorm

## **Geraadpleegde bronnen**

Van te voren wordt gedefinieerd welk bronnen er zijn. Hier komt een benoeming van de bron en een korte uitleg.