

Vergaderjaar 2014–2015

33 857

Evaluatie Wet controle op rechtspersonen

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 november 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 21 januari 2014 over de evaluatie Wet controle op rechtspersonen (Kamerstuk 33 857, nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 februari 2014 aan de Minister van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 18 november 2014 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Smulders

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|----------|
| I. | Vragen en opmerkingen vanuit de fracties | 2 |
| | 1. Inleiding | 2 |
| | 2. De Wet controle op rechtspersonen | 3 |
| | 3. Resultaten in 2013 | 3 |
| | 4. Evaluatie | 3 |
| | 4.1 Output van het toezicht | 5 |
| | 4.2 De inrichting van het toezicht en de samenwerking in het netwerk | 5 |
| | 4.3 Aanbevelingen | 6 |
| II. | Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie | 7 |

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief inzake de evaluatie Wet controle op rechtspersonen (Wcr). Nog altijd onderstrepen zij het doel van deze wet, namelijk het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Dit toezicht wordt gerealiseerd door samenwerking tussen een groot aantal partijen. Deze leden maken uit de evaluatie op dat de Dienst Justis hierin een centrale en zeer belangrijke rol speelt door op basis van verschillende bronnen producten op te stellen die handhavende en opsporende instanties ondersteunen in de uitvoering van hun taken. Hoewel de uitgevoerde evaluatie beperkt van opzet is, hetgeen de aan het woord zijnde leden niet verwonderlijk vinden gezien het korte bestaan van de wet, toont deze evaluatie aan dat de producten van Justis van toegevoegde waarde zijn voor de hiervoor genoemde instanties. Wel hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen de brief inzake de evaluatie Wcr. Omdat de nieuwe controle op rechtspersonen (Herziene Toezicht Rechtspersonen) door Justis met behulp van het ict-systeem RADAR in potentie een belangrijke bijdrage kan leveren aan een integer rechtsverkeer in het algemeen en een betere bestrijding van bijvoorbeeld faillissementsfraude in het bijzonder, hechten deze leden bijzonder veel waarde aan het goed functioneren van de controle op rechtspersonen. Over dit onderwerp is de laatste jaren veel gesproken in debatten met de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de Minister). Naar aanleiding van deze evaluatie hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden vragen om een terugblik op de start van het Herziene Toezicht Rechtspersonen, die bepaald niet vlekkeloos is verlopen en niet conform de beloften van destijds van start is gegaan. Het project is niet alleen veel later gestart dan blijkt uit de Rijksbegroting 2011, maar zowel ontwikkeling als beheerskosten zijn aanzienlijk hoger uitgevallen dan de inschatting uit 2010. Waardoor is dit veroorzaakt? Waarom is hier destijds niet beter voor gewaarschuwd? Kan toegelicht worden welke problemen er waren rondom de bouw van het systeem? Klopt het dat het contract met Capgemini is opgezegd? Zo ja, wat is daarvan de reden? Welke maatregelen zijn er getroffen om een herhaling van dergelijke fouten te voorkomen?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief inzake de evaluatie Wcr. Naar aanleiding hiervan hebben zij enkele vragen.

2. De Wet controle op rechtspersonen

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op de verhouding tussen deze wet en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Op grond van laatstgenoemde wet worden immers ook door middel van onderzoek naar een persoon of organisatie een beoordeling gegeven over diens integriteit en wordt ingeschat of een risico bestaat dat een aangevraagde vergunning voor strafbare feiten zal worden gebruikt. Wordt de handelwijze of de expertise tussen het Bureau BIBOB en Justis gedeeld? Zo nee, is de Minister dan van mening dat dit van toegevoegde waarde zou kunnen zijn?

3. Resultaten in 2013

De leden van de SP-fractie vragen of het hele systeem nu wel volledig en op volle toeren draait, gelet op de eerdere ramingen van het aantal risicomeldingen.

Voornoemde leden hebben enkele vragen over het aantal meldingen dat door Justis is beoordeeld en het aantal risicomeldingen dat is verstrekt. Is de Minister zelf tevreden met de omvang hiervan? Weliswaar neemt het aantal verstrekte risicomeldingen toe, maar het aantal van 126 risicomeldingen en 11 risicomeldingen op verzoek is volgens deze leden bepaald niet veel, afgezet tegen de omvang van het probleem van faillissementsfraude. Wat is hiervoor de verklaring?

4. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor zowel de automatische als handmatige analyse gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen. De bedoeling was dat deze risicoprofielen flexibel van aard zouden zijn. Dit betekent volgens deze leden dat het relatief eenvoudig zou zijn om risicoprofielen en -indicatoren te schrappen, inhoudelijk te wijzigen en toe te voegen. Is dit in de periode dat de wet wordt toegepast reeds voorgekomen? Zo ja, kan de Minister in grote lijnen aangeven welke tendensen zich voordoen in geconstateerde vormen van misbruik? Dient voor deze vormen van misbruik nog aanvullende wet- en regelgeving te worden opgesteld om deze krachtig aan te pakken? Daarnaast vragen deze leden of een effectieve werking van risicomeldingen uit het systeem niet tot gevolg zou moeten hebben dat risicomeldingen op verzoek niet leiden tot de conclusie dat risico op misbruik van de rechtspersoon aanwezig is. Alle risico's op misbruik van een rechtspersoon zouden immers moeten kunnen worden opgemerkt door het koppelen van de juiste informatie uit het systeem. Kan ook een toelichting worden gegeven op de effectiviteit van de risicomeldingen uit het systeem? Is er voorts inzicht in het verschil tussen het aantal gevallen waarin onder de voorganger van deze wet (de Wet documentatie vennootschappen) geen verklaring van geen bezwaar werd afgegeven en het aantal waarin nu een risicomelding (al dan niet op verzoek) is gedaan? Kan op basis daarvan worden geconcludeerd dat het thans toegepaste systeem van constante controle effectiever is met het oog op het bestrijden en voorkomen van misbruik, dan het systeem op grond van de Wet documentatie vennootschappen?

Daarnaast vragen deze leden of de verwachtingen over het verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn uitgekomen. Is bij de toepassing van de wet gebleken van onvoorziene andere kosten voor het bedrijfsleven dan wel voor overheidsorganen? Zijn de kosten van het ontwikkelen van het computersysteem RADAR binnen de ramingen gebleven?

De leden van de SP-fractie vragen waarom het uitvoeren van de aanbevelingen in het rapport «Snel en Secuur toetsen; het alternatief voor de verklaring van geen bezwaar» van de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen van 18 maart 2005 zo lang op zich heeft laten wachten.

Voornoemde leden vragen naar de doelstellingen en de beloften van het nieuwe toezicht. Zij menen zich te herinneren dat onder andere het doel is het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven van financieel-economische aard en het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers en financiering van terroristische organisaties en witwaspraktijken. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen nu gerealiseerd? Wat moet er nog gebeuren om deze te bereiken?

De aan het woord zijnde leden vragen of in de hele opzet voldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de hele systematiek van RADAR kan worden omzeild door het gebruik van buitenlandse rechtspersonen en stromannen die niet zijn opgenomen in de Gemeentelijke Basisadministratie.

Deze leden vragen een totaaloverzicht van alle kosten, alsmede de jaarlijkse kosten, die samenhangen met het Herziene Toezicht Rechtspersonen sinds 2009. Wat is de reactie van de Minister op de genoemde cijfers in Het Financieel Dagblad dat de bouw van het systeem RADAR aanvankelijk 3,5 miljoen euro kostte, maar dat begin 2012 de kosten al waren opgelopen tot 18,5 miljoen euro?¹ Hoeveel bedragen deze kosten inmiddels? Ook vernemen de leden van de SP-fractie graag de ontwikkeling in de kosten van één risicomelding zoals die sinds 2009 zijn begroot. Kan in dit overzicht onderscheid worden gemaakt tussen de bouw en de ontwikkeling van het systeem, het onderhoud en de reguliere kosten van de (voorlopige) risicomeldingen?

Deze leden hebben nog enkele vragen over de effectiviteit van het systeem. De bedoeling van het systeem was, in de woorden van de Minister destijds, om ook het risico waarin een crimineel voor de zoveelste keer met het oog op misbruik een Besloten Vennootschap (BV) opricht, te laten ondervangen door de huidige systematiek van screening. De Dienst Justis krijgt in de huidige systematiek de informatie van de Kamer van Koophandel over de oprichting van de BV en de match met historische informatie uit het Handelsregister en met de informatie van de Justitiële Informatiedienst over criminele antecedenten. Deze match zal mogelijk misbruik van een rechtspersoon aan het licht brengen. De gegevens worden derhalve reeds op een geautomatiseerde manier betrokken bij de screening van rechtspersonen. In hoeverre is hier nu sprake van? Hoe vaak wordt een crimineel die voor de zoveelste keer met het oog op misbruik een BV opricht door de nieuwe screening in de kraag gevat?

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bekend is met het feit dat vandaag de dag een veroordeelde «BV-dokter» zich nog steeds in kan schrijven met een BV, waarvan duidelijk is dat deze in het oude systeem van de verklaring van geen bezwaar tegen de lamp was gelopen. Hoe is dit mogelijk? Heeft RADAR deze veroordeelde bestuurders niet in beeld? Per wanneer zal dit zijn opgelost?

¹ «Toezicht op rechtspersonen om fraude op te sporen moet beter», Het Financieel Dagblad, 23 januari 2014

Voorts zijn deze leden zeer benieuwd naar de verwachtingen in de nabije toekomst. Hoe zal het systeem zich in de toekomst gaan ontwikkelen? Wat zijn de concrete doelstellingen?

4.1 Output van het toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister van mening is dat het ten aanzien van de monitoring van de effectiviteit van het systeem raadzaam is om in de wet een verplichting tot terugkoppeling op te nemen. Op deze wijze kan de werkwijze van Justis nog beter worden aangepast aan de ervaring met de producten door de afnemers.

De leden van de SP-fractie vragen of sinds 2010 voldoende aandacht is besteed aan signalen dat er twijfels waren over de effectiviteit, het doorpakken en de kosten van RADAR. Heeft de Minister kennisgenomen van dergelijke signalen en zo ja, welke acties zijn er ondernomen?

Deze leden zijn van mening dat het inzicht in de terugkoppeling onvoldoende is. Uit de evaluatie kan onvoldoende worden afgeleid wat de afnemers met de diverse meldingen hebben gedaan. Weliswaar staat er een overzicht van preventieve en repressieve acties, maar aantallen ontbreken daarbij. Zo kan toch geen beeld worden gevormd van hoe succesvol dit Herziene Toezicht op Rechtspersonen nu is en in hoeverre de meldingen ook concreet gevolgen hebben? Het enige getal dat is genoemd, is het cijfer één, dat staat voor het aantal strafrechtelijke onderzoeken dat naar aanleiding van meldingen van Justis is opgestart. Klopt dit cijfer? Is er werkelijk maar één strafrechtelijk onderzoek opgestart na een risicomelding?

Voornoemde leden vinden het van belang om te kunnen meten en weten wat er door de diensten met de meldingen is gedaan. Nu kan immers nog steeds niet geconstateerd worden of, en zo ja in hoeveel gevallen, notoire fraudeurs door het systeem zijn geglijpt en in hoeveel gevallen er concreet iets gebeurd is met de melding door afnemers. Dan is toch weinig te zeggen over het succes en de effectiviteit van het Herziene Toezicht op Rechtspersonen?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de terugkoppeling (dus wat er met meldingen en netwerktekeningen wordt gedaan) verbetert. Wordt die terugkoppeling verplicht? Zo ja, per wanneer? Deze leden sluiten overigens niet uit dat afnemers ook aan deze nieuwe werkwijze van de Dienst Justis moeten wennen. Hoe ziet de Minister dit? Wat wordt er aan gedaan om dit te bevorderen? Hoe vaak is capaciteitsgebrek bij de afnemende diensten het probleem? Bij welke diensten is dit capaciteitsgebrek het grootst?

4.2 De inrichting van het toezicht en de samenwerking in het netwerk

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Wcr de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens omvat. Bij de totstandkoming van deze wet is aandacht besteed aan de verhouding van de Wcr tot de privacy in het algemeen en de Wet bescherming van persoonsgegevens (Wbp) in het bijzonder. Hiertoe is een aantal toezeggingen gedaan dan wel acties in het vooruitzicht gesteld. Hebben zich in periode dat de Wcr is toegepast incidenten met betrekking tot de privacy voorgedaan? Zijn er klachten geuit over de werking van het systeem en het computersysteem RADAR in het bijzonder? Kan met zekerheid worden gezegd dat risicomeldingen die zijn opgesteld maar twee jaar niet zijn gebruikt uit de registratie van Justis worden verwijderd? Hoe wordt hierop intern controle uitgeoefend?

De leden van de SP-fractie vragen wie de ketenpartners zijn van wie de voor het toezicht zo belangrijke informatie vooral moet komen. Welke ketenpartners laten daarin gaten vallen, waardoor komt dat en welke argumenten hebben zij daarvoor? Zijn deze argumenten valide, bijvoorbeeld ook als het gaat om een beroep op de geheimhoudingsplicht? Hoe wordt voorkomen dat er te makkelijk (ofwel ten onrechte) een beroep wordt gedaan op een geheimhoudingsplicht die in werkelijkheid niet bestaat?

Deze leden vragen welke informatiebronnen wanneer ontsloten gaan worden. Hoe zit het bijvoorbeeld met de informatie die in samenwerkingsverbanden als de Informatiebox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) wordt gebruikt? Kan die informatie ook een rol spelen? Gebeurt dit al voldoende? Zo nee, per wanneer zal dit wel het geval zijn?

Voornoemde leden vragen of het geen goed idee is om voortaan ook de risicomeldingen te gaan verstrekken aan de rechter-commissaris in een faillissementszaak. Voorts vragen zij of er ook gesproken wordt met de Belastingdienst om informatie van die dienst direct aan RADAR te koppelen, dus niet pas in het stadium van de handmatige controle. Zo nee, waarom is dit niet het geval?

4.3 Aanbevelingen

De leden van de VVD-fractie zijn ten aanzien van de drie concrete aanbevelingen die in de evaluatie zijn gedaan van mening dat deze kunnen bijdragen aan verdere uitbreiding en optimalisering van het toezicht. Over de versterking van de informatiepositie wordt gemeld dat hiertoe belemmeringen in de samenwerking met netwerkpartners moeten worden weggenomen. Op welke belemmeringen wordt hier gedoeld? Op welke wijze kan het gebruik van bestaande informatiebronnen worden geoptimaliseerd? Kan de Minister aangeven hoe de informatiepositie van Justis wordt betrokken bij de uitwerking van bestuursverboden en de instelling van een centraal aandeelhoudersregister?

De leden van de PVV-fractie lezen dat de Minister zich goed kan vinden in de aanbevelingen om het netwerk en de informatiepositie van Justis verder te versterken. Daarom zal bij de nadere uitwerking van de bestuursverboden en de instelling van een centraal aandeelhoudersregister de informatiepositie van Justis worden betrokken. Dit slaat alleen op de aanbeveling om de informatiepositie te versterken. Deze leden vragen wat er wordt gedaan met de aanbeveling om het netwerk te versterken. Gaat de Minister het bilaterale overleg op verschillende niveaus met de netwerkpartners borgen zoals de onderzoekers aangeven? Gaat de Minister voorts onderzoek doen naar de mogelijkheden om meer organisaties (ook private) als afnemer aan te merken? Zo ja, aan welke (private) organisaties wordt dan gedacht?

Voornoemde leden constateren dat de informatiepositie van Justis wordt betrokken bij onder andere de nadere uitwerking van de bestuursverboden. Begrijpen zij het goed dat een dergelijk bestuursverbod pas aan het licht komt door een automatische risicomelding wanneer de rechtspersoon al is opgericht of is er nog een soort toets vooraf? Zij wijzen in dit kader op de opmerking van de Nederlandsche Bank die aangeeft dat als de rechtspersoon al is opgericht er mogelijk aanzienlijke inspanning vereist is om de schade te beperken die door misbruik van de rechtspersoon ontstaat en de betrokkenen bestuurs- of strafrechtelijk aan te pakken.

II. REACTIE VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Op 21 januari 2014 heb ik uw Kamer de evaluatie van de Wet controle op rechtspersonen (hierna: Wcr) toegestuurd². In het Algemeen Overleg bestuurdersaansprakelijkheid en faillissementsrecht van 6 februari 2014 kwam deze evaluatie aan de orde (Kamerstuk 33 695, nr. 4). Hierbij beantwoord ik de schriftelijke vragen die de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer, naar aanleiding van het Algemeen Overleg heeft gesteld.

1. Inleiding: toezicht op rechtspersonen

De Wet controle op rechtspersonen is erop gericht misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden. Dit doel wordt nagestreefd door middel van doorlopend toezicht op rechtspersonen. Hierbij werken partijen (informatieleveranciers en afnemers) samen in een netwerk. Binnen deze samenwerking vervult Justis een centrale rol. Met ondersteuning van het ICT-systeem RADAR stelt Justis, op basis van verschillende informatiebronnen, risicomeldingen en netwerktekeningen op die de afnemers (handhavende- en opsporende instanties) ondersteunen in de uitvoering van hun taken. Het is aan deze instanties om te beoordelen of en wanneer interventie nodig is en om vervolgacties in te stellen.

De ontwikkeling van RADAR

De leden van de SP verzoeken om een terugblik op de start van het toezicht en vragen welke maatregelen zijn getroffen om de problemen te verhelpen en welke kosten samenhangen met het herziene toezicht op rechtspersonen sinds 2009. Het systeem RADAR, dat het toezicht op rechtspersonen ondersteunt, is in januari 2012 van start gegaan. Bij brieven van 14 december 2011 en 22 januari 2013 heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over de beperkte en beheerste start van het toezicht op rechtspersonen.³ Het is een geavanceerd ICT-systeem dat flexibiliteit bevat die nodig is om binnen het toezicht te kunnen inspelen op veranderende vormen van criminaliteit en nieuwe fraudefenomenen, alsmede op de prioriteit die aan de bestrijding ervan binnen de keten wordt gegeven. Deze functionaliteit maakt het systeem complex.

De ontwikkeling van de kosten van het systeem worden jaarlijks gepubliceerd in het Rijks ICT-Dashboard en zijn derhalve reeds openbaar. De kosten voor de ontwikkeling van RADAR zijn hoger uitgevallen dan aanvankelijk was voorzien. De geraamde/initiële kosten in 2008 bedroegen ca. € 8,7 mln. De kosten van RADAR tot en met 2012 bedroegen € 15,1 mln. Zoals blijkt uit het Rijks ICT-Dashboard is het verschil onder meer veroorzaakt doordat in de oorspronkelijke kostenraming uitgegaan is van de beschikbaarheid van een standaard interface met het nieuwe Nederlands Handelsregister (hierna NHR). Door vertragingen in de ontwikkeling van het NHR en wijzigingen in de beschikbare interfaces is de ontwikkeling van een specifieke interface met het NHR noodzakelijk gebleken. De wijzigingen in de interface hebben geleid tot vertraging van het project, tot wijzigingen in het ontwerp van RADAR en tot hogere kosten voor de inhuur van benodigde specialistische kennis en expertise. Het in het artikel in het Financieel Dagblad van 24 januari 2014 vermeldde bedrag van € 3,5 mln. heeft betrekking op de jaarlijkse uitvoeringskosten voor het werkproces. Binnen dit bedrag vallen de kosten voor het jaarlijks automatisch verwerken van levenslooppunten van een miljoen rechtspersonen, de kosten van handmatige analyses die al dan niet leiden

² Kamerstuk 33 857, nr. 1

³ Kamerstuk 29 911, nr. 57 en Kamerstuk 29 211, nr. 1

tot een risicomelding, de risicomeldingen op verzoek en de informatieverstrekkingen (netwerktekeningen op verzoek).

De wijzigingen in het ontwerp van RADAR hebben geleid tot wijzigingen en vertraging in de gecontracteerde scope van het «fixed price» – «fixed date» contract dat in 2009 met Capgemini is gesloten voor de ontwikkeling van RADAR. Na de afronding van RADAR release 1, heeft een evaluatie plaatsgevonden en is vastgesteld dat het contract onvoldoende ruimte en zekerheid bood om adequaat te kunnen inspelen op de benodigde functionaliteit en is besloten om het contract te beëindigen.

2. De Wet controle op rechtspersonen

De leden van de VVD vragen om een toelichting op de verhouding tussen de Wcr en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob).

De Wcr is opgesteld om met het verstrekken van risicomeldingen fraude en misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. De wet Bibob is opgesteld om te voorkomen dat het openbaar bestuur ongewild georganiseerde misdaad faciliteert met vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Beide instrumenten versterken elkaar door screening van rechtspersonen. Daar waar het toezicht op rechtspersonen doorlopend wordt uitgevoerd, vindt controle op grond van de wet Bibob aan de voorkant plaats, dat wil zeggen op de beoordeling voorafgaand aan het verstrekken van subsidies, vergunningen of het aanbesteden of aangaan van transacties. Raakvlak bestaat tussen de twee toepassingsgebieden, bijvoorbeeld wanneer malafide ondernemers door middel van een rechtspersoon fraude plegen of vergunningen of onterechte subsidies aanvragen. Vanwege dit raakvlak is het op grond van artikel 6, onderdeel g, van het Besluit controle op rechtspersonen voor het Landelijk Bureau Bibob (LBB) mogelijk om informatie op te vragen uit de registratie van het toezicht op rechtspersonen. Zo verzoekt het LBB met enige regelmaat netwerktekeningen. Het LBB is niet opgenomen in de lijst met instanties die een risicomelding (op verzoek) mogen ontvangen. Het LBB beschikt over een eigen registratie met voor haar taak relevante gegevens en kan daarnaast ook gerichte informatie opvragen.

3. Resultaten in 2013

De leden van de SP vragen naar het aantal geraamde risicomeldingen, het aantal verstrekte risicomeldingen en de totale omvang. Voorafgaand aan de start van het toezicht op rechtspersonen in 2011, was geraamd dat enkele honderdduizenden wijzigingen in de levensloop van een rechtspersoon automatisch geanalyseerd zouden worden en dat dit, «zonder garanties» zou leiden tot ongeveer 10.000 tussentijdse risicomeldingen per jaar. In 2013 zijn 320.000 wijzigingen automatisch geanalyseerd en zijn ongeveer 1.200 tussentijdse risicomeldingen tot stand gekomen. Tussentijdse risicomeldingen leiden, na een nadere analyse door de onderzoekers van Justis, mogelijk tot een daadwerkelijke risicomelding aan een afnemer.

Ik heb uw Kamer eerder bericht dat het aantal risicomeldingen sinds de inwerkingtreding van het toezicht toeneemt.⁵ In 2013 zijn 126 risicomeldingen uit het systeem verstrekt, in de eerste vier maanden van 2014 zijn 78 risicomeldingen verstrekt, waarvan 58 meldingen inzake notoire fraudeurs. Hieronder bevinden zich met name personen die meerdere

Blz. 6 MvT Kamerstuk 31 948 nr. 3; en blz. 5 Nota n.a.v. Verslag Kamerstuk 31 948, nr. 6
⁵ Kamerstuk 33 857, nr. 1

malen de Belastingdienst en andere crediteuren hebben benadeeld, bijvoorbeeld door het «laten ploffen» van B.V.'s. De meldingen betroffen per stuk doorgaans meerdere notoire fraudeurs (inclusief stromannen en katvangers) en rechtspersonen. Systeemmeldingen over meerdere rechtspersonen worden namelijk vaak samengevoegd in één risicomelding, waardoor deze onderbouwde signalen bevat over tientallen rechtspersonen op basis waarvan ketenpartners interventies kunnen plegen.

RADAR is zodanig gebouwd dat het flexibel kan worden ingesteld. Dit betekent dat ook op aantallen kan worden gestuurd. Het gaat echter niet zozeer om het verhogen van de omvang, maar vooral om de kwaliteit van de risicomeldingen en wat opsporende en handhavende diensten met de verkregen meldingen kunnen doen. De opvolging van risicomeldingen is namelijk mede afhankelijk van de capaciteit en prioriteit van de afnemers. Ik constateer dat Justis goed overlegt met de afnemers om ervoor te zorgen dat deze de juiste informatie ontvangen zodat voorkomen kan worden dat verstrekte meldingen aan hen onbenut blijven. Nu RADAR steeds beter presteert, wint dit overleg met afnemers aan strategisch belang. Hierbij vindt afstemming plaats op de prioriteiten van de netwerkpartners. De afnemers zijn elk verantwoordelijk voor de afweging wanneer en welke interventie nodig is.

Om de analyses sneller te kunnen afronden en de kwaliteit van de analyses te verhogen, acht ik een doorontwikkeling noodzakelijk. Dit houdt in dat de technische mogelijkheden van RADAR verder worden verbeterd en verruimd. De kwaliteit van het toezicht wordt verbeterd door maatwerk aan de afnemers te leveren, de onderlinge samenwerking te versterken en door goede afspraken te maken over de inzet van beschikbare capaciteit zowel aan de zijde van Justis als van de afnemers.

4. Evaluatie

De leden van de VVD vragen of de risicoprofielen zijn aangepast, welke tendensen in misbruik zijn te onderscheiden en of daar nog aanvullende wet- en regelgeving voor nodig is.

Bij het proces dat leidt tot een risicomelding wordt voor zowel de automatische als handmatige analyse gebruik gemaakt van risicoprofielen. De profielen kunnen verfijnd en aangepast worden. Dit is van belang om te kunnen inspelen op veranderende vormen van misbruik. Met de afnemers vindt overleg plaats over de verfijning en verbetering van de profielen, zodat deze steeds beter aansluiten op hetgeen nodig is voor de afnemers om misbruik van rechtspersonen tegen te gaan.

In de beginperiode van het toezicht waren met name faillissementsfraude, hennepeteelt en illegale tewerkstelling onderwerp van risicomelding. In de afgelopen periode constateer ik een uitbreiding naar andere vormen van misbruik, waaronder bijvoorbeeld witwassen, belastingfraude en het toepassen van schijnconstructies.

Bij de evaluatie heb ik aangegeven dat ik onderzoek hoe het netwerk en de informatiepositie van Justis verder kan worden versterkt en of de huidige wettelijke kaders de gewenste samenwerking en informatie-uitwisseling tussen netwerkpartijen voldoende faciliteren. Daarnaast is van belang zeker te stellen dat Justis beschikking kan krijgen over meer bestaande gegevens, die relevant zijn voor het toezicht op rechtspersonen en over toekomstige databronnen zoals het centraal aandeelhoudersregister en het register voor bestuursverboden. Deze gegevens dienen op zodanige wijze beschikbaar te komen dat een digitale

en automatische verwerking mogelijk is. Dit is noodzakelijk voor de kwaliteit en snelheid waarmee een risicomelding kan worden opgesteld.

De leden van de VVD stellen vragen over de effectieve werking van de risicomeldingen.

Rechtspersonen waarbij zich een relevante wijziging voordoet, bijvoorbeeld een wijziging in het bestuur, worden automatisch door RADAR gescreend waarna mogelijk (als nader onderzoek daar aanleiding toe geeft) een risicomelding volgt. Er zijn ook rechtspersonen waar geen relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij door bijvoorbeeld de politie in het kader van een vooronderzoek wel behoefte is aan een analyse van bepaalde aspecten. In die gevallen blijft een risicomelding op verzoek nodig. Een ander voorbeeld is wanneer in een al langer lopend onderzoek behoefte bestaat aan een actueel overzicht, omdat door tijdsverloop sommige zaken buiten beeld geraakt zijn die niet in de focus lagen van het onderzoek.

Kosten bedrijfsleven

De leden van de VVD vragen naar de lastenvermindering voor het bedrijfsleven en de kostenramingen voor RADAR.

Met de afschaffing van de Verklaring van Geen Bezwaar zijn de administratieve lasten en kosten (€ 90,76 per Verklaring van Geen Bezwaar) voor het bedrijfsleven weggenomen⁶. Voor het huidige toezicht op rechtspersonen worden geen tarieven geheven.

Op de vragen van de VVD en de SP over een toelichting op de kostenramingen van RADAR en de totale kosten verwijs naar de toelichting zoals opgenomen in het eerste onderdeel.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD over de effectiviteit van het toezicht in vergelijking met de Wet documentatie vennootschappen en de vraag van de SP of de beloften van het toezicht zijn gerealiseerd, wil ik benadrukken dat gelet op de relatief korte periode waarin operationele ervaring is opgedaan met de ondersteuning van RADAR bij het toezicht op rechtspersonen, Justis is gevraagd bij het uitvoeren van de evaluatie in te gaan op de geleverde risicomeldingen en netwerktekeningen. Deze eerste evaluatie op de Wcr is vanuit verschillende invalshoeken uitgevoerd, namelijk de output van het toezicht (risicomeldingen en netwerktekeningen), de inrichting van het toezicht en de samenwerking in het netwerk rond de Wcr. Hierdoor ontstaat één integraal beeld over de wijze waarop in de periode 1 juli 2011 – 1 juli 2013 uitvoering is gegeven aan het toezicht op rechtspersonen. De evaluatie gaat derhalve nog niet in op de effectiviteit («outcome») van de risicomeldingen noch maakt deze een vergelijking met de situatie onder de Wet documentatie vennootschappen. Ik wil bezien of de effectiviteit van het toezicht deel kan uitmaken van een volgende evaluatie.

Buitenlandse rechtspersonen

De leden van de SP vragen naar het screenen van buitenlandse rechtspersonen en stromannen.

Het Handelsregister (NHR) bevat naast de registratie van Nederlandse rechtspersonen ook de buitenlandse rechtspersonen die in Nederland een onderneming drijven en natuurlijke personen uit het buitenland die

⁶ In 2009 zijn rond de 55.000 VvGB's verstrekt.

bestuursfuncties bekleden bij Nederlandse rechtspersonen. De inschrijving van deze rechtspersonen en personen in het NHR waarborgt dat deze informatie ook beschikbaar komt voor screening door RADAR. Indien daar aanleiding toe bestaat, worden in de nadere analyse door Justis behalve het NHR ook buitenlandse registers bevroegd, die inzicht kunnen bieden in buitenlandse rechtspersonen en bestuurders.

Frauderende bestuurders

De SP stelt vragen over de screening van fraudeurs of veroordeelde BV-dokters, die zich opnieuw kunnen inschrijven.

Ik heb aangegeven dat het aantal risicomeldingen dat sinds de inwerking-treding van het toezicht wordt verstrekt, stijgt. De meldingen hebben ook betrekking op screening van notoire fraudeurs. Hieronder bevinden zich met name personen die de Belastingdienst en andere crediteuren al meerdere malen hebben benadeeld, bijvoorbeeld door het «laten ploffen» van B.V.'s. Ook hier geldt dat een melding doorgaans meerdere notoire fraudeurs (inclusief stromannen en katvangers) en rechtspersonen bevat. In het geval van notoire fraudeurs die net een nieuwe B.V. hebben opgericht, is de te ondernemen actie strafrechtelijk van aard indien met de B.V. een strafbaar feit is gepleegd. Als reeds een strafrechtelijk onderzoek loopt naar de betreffende fraudeur, kan de informatie in een risicomelding worden meegenomen en bijdragen aan de onderbouwing ervan.

Een veroordeling leidt op dit moment niet zonder meer ertoe dat een persoon zich niet meer in kan schrijven in het handelsregister. Het in te voeren instrument van een civielrechtelijk bestuursverbod draagt eraan bij dat bepaalde personen niet meer als bestuurder kunnen aanblijven of als nieuwe bestuurder kunnen worden benoemd. Ook de aanscherping van weigeringsgronden voor de inschrijving in het NHR zal in combinatie met een opgelegd bestuursverbod ertoe leiden dat degene die onder een bestuursverbod valt zich niet als bestuurder kan inschrijven. Justis zal voor het doorlopende toezicht inzage verkrijgen in het toekomstige register voor de opgelegde bestuursverboden.

De leden van de SP stellen de vraag welke ontwikkelingen ik zie voor de toekomst.

In de samenwerking met de ketenpartners richt ik me op het gerichter en sneller bedienen van de afnemers. De komende periode staat derhalve in het teken van de doorontwikkeling van het toezicht waarbij ik mij zal richten op het hanteren van afnemer-specifieke risicoprofielen die doorlopend geactualiseerd en verbeterd kunnen worden en op verdere (automatische) bronontsluiting. Enerzijds betreft dit het optimaal benutten van de beschikbare informatie. Op dit moment heeft RADAR toegang tot de gegevens in vier bronnen voor het geautomatiseerd opsporen van (mogelijk) misbruik: Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), NHR van de Kamer van Koophandel, Centraal Insolventieregister en Justitieel documentatiesysteem. Anderzijds zal de informatiebehoefte op basis van kennis en ervaring, die is en wordt opgedaan met het toezicht, ervoor zorgen dat er in toenemende mate behoefte zal ontstaan naar het (geautomatiseerd) ontsluiten van gegevens uit aanvullende bronnen. Tevens wordt ingezet op het verder optimaliseren van de flexibiliteit van het systeem, waarmee de mogelijkheden tot snelle wijziging van de risicoprofielen aan de hand van actualiteiten en tendensen in het misbruik verder worden ingevuld. Hiermee kan het aantal en de kwaliteit van de meldingen aan afnemers geborgd worden.

4.1 Output van het toezicht

De leden van de VVD vragen of het opnemen van een wettelijke verplichting tot terugkoppeling raadzaam is. Ook de leden van de SP vragen wie de ketenpartners zijn, hoe de terugkoppeling wordt verbeterd en of capaciteit van de afnemers of een beroep op de geheimhoudingsplicht een probleem is.

Ik heb bij de evaluatie aangegeven dat ik nader in beeld wil brengen of de huidige wettelijke kaders de gewenste samenwerking en informatie-uitwisseling tussen netwerkpartijen voldoende faciliteren en of een andere aanscherping gewenst is. Het doel van het toezicht op rechtspersonen is de opsporende en handhavende instanties bij hun taken te faciliteren door middel van het verstrekken van de risicomeldingen. Tussen Justis en de afnemers vindt daarom overleg plaats hoe het toezicht zo effectief mogelijk kan worden ingericht, waarbij ook wordt aangesloten bij de prioriteiten van de ketenpartners.

De ketenpartners voor het toezicht op rechtspersonen zijn de Belastingdienst, de politie, het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten en hun bijbehorende inspecties, de AFM en DNB. De ketenpartners leveren de voor het toezicht op rechtspersonen noodzakelijke informatie aan Justis, zoals bedoeld in de Wcr. Aan het ter beschikking stellen van gegevens voor het toezicht wordt in nauwe samenwerking met Justis invulling gegeven. Aan de afnemers van de risicomeldingen wordt gevraagd een terugkoppeling te geven over de opvolging van een risicomelding. In voorkomende gevallen wordt een beroep gedaan op de geheimhoudingsplicht, bijvoorbeeld op basis van de Wet op het financieel toezicht of in het belang van een lopend strafrechtelijk onderzoek. Door afnemers te verplichten terug te koppelen welk gevolg zij hebben gegeven aan een risicomelding, is de aanname dat meer inzicht wordt verkregen in de «outcome» van het toezicht op rechtspersonen. In overleg met de ketenpartners onderzoek ik of een aanscherping van de wettelijke kaders noodzakelijk is.

De leden van de SP vragen of sinds 2010 voldoende aandacht is besteed aan signalen en twijfels over de effectiviteit van RADAR en of de Minister kennis heeft genomen van dergelijke signalen en zo ja, welke acties er zijn ondernomen?

Ik heb u geïnformeerd over het feit dat de start van het toezicht niet eenvoudig is geweest. Ik heb hard ingezet op het aanscherpen van RADAR als belangrijk onderdeel van het continue toezicht. Voor het resultaat van maatregelen in de repressieve sfeer is een langere periode nodig om vast te kunnen stellen of een risicomelding tot een specifiek resultaat heeft geleid en derhalve kan worden toegeschreven aan het toezicht op rechtspersonen. In de zaken waarin na een risicomelding nader onderzoek nog gestart moet worden, zal een terugmelding langer op zich laten wachten waardoor ook het effect van de risicomelding pas later kan worden vastgesteld.

In het evaluatieverslag is beschreven dat risicomeldingen aanleiding hebben gegeven tot preventieve en repressieve acties. Voorbeelden van preventieve acties zijn onder andere het intrekken van BTW-nummers en het afleggen van bedrijfsbezoeken, waarbij de boekhouding wordt gekopieerd. Het kopiëren van de boekhouding wordt gedaan voor het geval deze «kwijt» mocht raken waardoor een onderzoek naar mogelijke oorzaken van een later faillissement onmogelijk wordt. Preventieve acties leiden ertoe dat misbruik van rechtspersonen vroegtijdig wordt verstoord. De SP verwees naar het voorbeeld zoals is opgenomen in het evaluatie-

verslag. Daarin is beschreven dat aan Justis is teruggemeld dat in dat voorbeeld de risicomelding heeft geleid tot het aanhouden en vervolgen van de betrokkenen, die ervan verdacht worden voor een bedrag van 9 miljoen euro te hebben gefraudeerd. Dankzij de overzichtelijke opsomming van relevante feiten rondom de betrokkenen in de risicomelding, kon het Openbaar Ministerie in deze zaak snel beslissen tot vervolging en voorlopige hechtenis over te gaan. In de meeste zaken in de repressieve sfeer, waarin Justis een risicomelding heeft geleverd, is het onderzoek nog gaande.

4.2 De inrichting van het toezicht en de samenwerking in het netwerk

De leden van de VVD vragen of zich incidenten met betrekking tot de privacy hebben voorgedaan.

Met betrekking tot de verwerking en bescherming van persoonsgegevens door Justis hebben zich tot op de dag van vandaag geen incidenten voorgedaan, noch zijn klachten geuit over de werking van RADAR. De Wcr biedt een heldere doelbinding voor de verwerking van persoonsgevoelige gegevens. Het systeem voorziet in een faciliteit die opgestelde risicomeldingen twee jaar na verzending automatisch verwijdert.

De vragen van de SP over de geheimhoudingsplicht van ketenpartners heb ik beantwoord onder punt. 4.1. De leden van de SP vragen welke informatiebronnen ontsloten gaan worden en of de informatie van de Belastingdienst niet direct aan RADAR gekoppeld zou moeten worden.

Ik acht het van belang dat Justis de beschikking kan krijgen over meer bestaande gegevens, evenals over toekomstige databronnen zoals het centraal aandeelhoudersregister en het register voor bestuursverboden. Waar mogelijk wordt deze informatie gekoppeld aan RADAR. Bij het ontsluiten van aanvullende gegevens en het kunnen verstrekken van risicomeldingen aan nieuwe afnemers is een nadere afweging te maken over de soort en de hoeveelheid informatie en over welke informatie nodig is voor welke afnemer. Niet op de laatste plaats dient hierbij rekening gehouden te worden met de privacy-aspecten en dient het beginsel van proportionaliteit te worden betrokken.

De leden van de SP vragen naar de samenwerking met ICOV en de regionale informatie en expertise centra (RIEC's). Justis maakt rechtstreeks gebruik van informatie van de leverancier, hiermee wordt de authenticiteit van de gegevens gewaarborgd.

Het toezicht op rechtspersonen en deze samenwerkingsverbanden hebben als gemeenschappelijk doel een risico te signaleren en de betrokken instanties een uitgangspunt te verschaffen om het misbruik aan te pakken. De afgegeven signalen versterken elkaar in de ondersteuning van de dienst of organisatie die verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak.

De leden van de SP vragen of Justis de rechter-commissaris ook rechtstreeks risicomeldingen zou moeten kunnen verstrekken.

Uit de regelgeving volgt dat risicomeldingen bedoeld zijn voor de toezichthoudende en opsporende ketenpartners bij de uitvoering van publiek toezicht en handhaving. De rechter-commissaris houdt toezicht op de rol van de curator bij een faillissementsafwikkeling. Dat is een andere taak dan het toezicht waarmee de ketenpartners zijn belast. Om de curator te faciliteren voor zijn taak, kan de curator Justis verzoeken om netwerktekeningen. Hiermee krijgt de curator snel inzicht in netwerken van

betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen. Deze informatie is voor de schuldeisers van belang omdat de curator dan kan bepalen bij wie eventuele schade verhaald zou kunnen worden. Op deze wijze wordt de curator als private partij in staat gesteld om mede in het belang van de betrokken crediteuren gebruik te maken van feitelijke netwerkinformatie van Justis waarbij ook de wettelijke waarborgen, zoals doelbinding, privacy en proportionaliteit, blijven gelden voor het toezicht op rechtspersonen. Ik zie in dit licht geen directe aanleiding om Justis risicomeldingen rechtstreeks aan de rechter-commissaris te laten verstrekken.

4.3 Aanbevelingen

De leden van de VVD vragen welke belemmeringen er zijn in de samenwerking tussen Justis en de netwerkpartners.

Deze vraag heb ik beantwoord onder punt 4.1. De vraag van de VVD is op welke wijze de informatiepositie van Justis wordt versterkt bij de instelling van het centraal aandeelhoudersregister en de uitwerking van bestuursverboden. Justis wordt geautoriseerd om inzage te krijgen in informatie in het centraal aandeelhoudersregister. Justis krijgt ook toegang tot de informatie aan wie een bestuursverbod is opgelegd. Beide bronnen stellen Justis als gebruiker in staat om over meer, actuele informatie te beschikken die relevant is voor het continue toezicht op rechtspersonen.

De leden van de PVV vragen wat er wordt gedaan met de aanbeveling om het netwerk te versterken en of dit leidt tot bilateraal overleg met de netwerkpartners.

Justis werkt al met de verschillende ketenpartners in concrete samenwerkingsverbanden aan de verdere afstemming op de uitvoeringspraktijk van de individuele organisatie. Hiervoor wordt op alle niveaus overlegd om enerzijds kennis en kunde te delen, en anderzijds tijd en capaciteit ter beschikking te stellen om aan het toezicht zo effectief mogelijk uitvoering te geven. Zo is het Handhavingsgremium een adviesorgaan waarin alle afnemers zitting hebben en de gezamenlijk handhavings- en opsporingsprioriteiten voor de komende jaren worden besproken en worden afspraken gemaakt over de wijze van screening door Justis. Het handhavingsgremium wordt geadviseerd door het Afnemersoverleg, waarin de tactische en operationele vraagstukken rondom de screening en de samenwerking tussen de ketenpartners wordt behandeld. Dit overleg vormt een aanvulling op de bilaterale overleggen die Justis met haar ketenpartners heeft ingericht.

De leden van de PVV vragen of ik onderzoek doe naar de mogelijkheid om meer organisaties (ook private partijen) als afnemer aan te merken.

Justis beschikt voor de uitvoering van het continue toezicht op rechtspersonen over privacygevoelige informatie, bijvoorbeeld strafrechtelijke antecedenten. Op dit moment vormen de Wet en het Besluit controle op rechtspersonen het wettelijk kader voor de partijen met wie Justis gegevens mag uitwisselen. Dit zijn organisaties belast met publiek toezicht en opsporings- en handhavingstaken. Zoals ik heb aangegeven, is het van primair belang om deze diensten van de juiste meldingen te voorzien. Het ontsluiten van aanvullende gegevens als bron voor RADAR en het aansluitend verstrekken van risicomeldingen aan nieuwe afnemers vergt een inhoudelijke afweging waarbij doelbinding, privacyaspecten en het beginsel van proportionaliteit een rol spelen. Waar het om gaat, is vast te stellen welke informatie nodig is voor welke afnemer. Justis heeft overleg met het notariaat om kennis uit te wisselen hoe misbruik van rechtspersonen voorkomen kan worden. Daarnaast heb ik onder 4.2

toegelicht dat de curator netwerktekeningen van Justis kan gebruiken. Ik voorzie op dit moment geen uitbreiding met andere private afnemers.

De PVV vraagt wanneer een civielrechtelijk bestuursverbod aan het licht komt en of oprichting van nieuwe rechtspersonen ook niet gemakkelijker voorkomen kan worden.

Het effect van het bedoelde bestuursverbod volgt rechtstreeks uit het (onherroepelijk) vonnis, omdat het wetsvoorstel voor het civielrechtelijk bestuursverbod zal voorzien in een wettelijke bepaling dat de benoeming van een persoon met een bestuursverbod van rechtswege nietig zal zijn. De bestuursverboden zullen ook onderdeel vormen van het continue toezicht dat door Justis wordt uitgevoerd. Tevens worden de weigeringsgronden voor de inschrijving in het Handelsregister aangescherpt zodat gedurende het bestuursverbod – de betreffende personen zich niet meer als bestuurder kunnen registreren.