

VNO NCW

Drs. C. Oudshoorn
directeur economische zaken

Zijne Excellentie
Minister dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Adres
'Malieloren'
Bezuidenhoutseweg 12
Den Haag
Postadres
Postbus 93002
2509 AA Den Haag
Telefoon
070 349 03 87
Telefax
070 349 02 85

Briefnummer
07/11.224/SD/Noc

Den Haag
7 juni 2007

Excellentie,

In goede orde ontving VNO-NCW uw brief van 20 april jl. met het verzoek te adviseren omtrent een concept wetsvoorstel tot wijziging van onder meer Boek 2 van het BW en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen met de Memorie van Toelichting.

Te dezer zake maken wij de volgende aantekeningen.

1. Thans is voor de oprichting van een naamloze vennootschap respectievelijk een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid een verklaring van de minister van Justitie vereist dat hem van geen bezwaar is gebleken. Deze verklaring mag op de in de artikelen 2:68 en 179 BW omschreven gronden worden geweigerd. Deze bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing wanneer een rechtspersoon in een naamloze vennootschap of in een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid wordt omgezet. Voorts is een verklaring van geen bezwaar vereist indien de statuten van een naamloze vennootschap of van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid worden gewijzigd.
2. Met de ministeriële verklaring van geen bezwaar wordt vorm gegeven aan het preventief toezicht op naamloze vennootschappen en op besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Omtrent de effectiviteit van het preventief toezicht wordt reeds geruime tijd getwijfeld. Deze twijfel is ingegeven onder meer door het besef dat de ministeriële verklaring van geen bezwaar bij de oprichting van een naamloze vennootschap of van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid eenvoudig omzeild kan worden indien de aandelen in een bestaande vennootschap worden verkregen. Voorts wordt de afgifte van de verklaring van geen bezwaar in het

bedrijfsleven als een onnodige administratieve en kostenverhogende belemmering ervaren. VNO-NCW is van oordeel dat het preventieve toezicht in de huidige vorm meer bezwaren kent dan dat het voordelen oplevert. VNO-NCW is dan ook een voorstander van de afschaffing van het preventieve toezicht.

3. Voorgesteld wordt dat in plaats van het preventieve toezicht een nieuw systeem van permanente en risicogestuurde screening van rechtspersonen wordt geïntroduceerd. Uit de ontwerp-Memorie van Toelichting blijkt dat de beoogde wetgeving zich richt op het verzamelen van gegevens teneinde misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden alsmede opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Met de voorgestelde systematiek zal een grote hoeveelheid gegevens worden verzameld ten behoeve van de overheid. Het ontwerp van de wijziging van de Wet Documentatie vennootschappen geeft aan dat deze gegevens worden verwerkt in de daartoe bestemde registers "met het oog op de 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". De gegevens worden kennelijk geput uit de openbare registers, aangevuld met de gegevens die verstrekt zullen worden door de Rijksbelastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. In artikel 6 van het Besluit documentatie vennootschappen wordt uitgebreid omschreven welke overheidsinstellingen toegang tot deze gegevens hebben, waarbij per groep overheidsinstellingen wordt aangegeven waarvoor deze gegevens gebruikt mogen worden.
4. Doel van het huidige preventieve toezicht is o.a. het voorkomen dat rechtspersonen ontstaan en aan het maatschappelijk verkeer gaan deelnemen waarvan misbruik dreigt te gaan worden gemaakt. Ook het nieuwe systeem zou gericht moeten zijn op het weren uit het maatschappelijk verkeer van rechtspersonen waarvan misbruik wordt gemaakt of waarvan misbruik dreigt te worden gemaakt. Indien in het huidige systeem het gevaar bestaat dat misbruik zal worden gemaakt, wordt de verklaring van geen bezwaar niet verleend en kan de vennootschap niet worden opgericht. In het thans voorliggende systeem mist VNO-NCW echter een vergelijkbare sanctie nadat uit de verzamelde gegevens is gebleken dat van misbruik van de rechtspersoon sprake is. VNO-NCW is van oordeel dat in het voorgestelde systeem bij de bestrijding van het misbruik dat van rechtspersonen wordt gemaakt het accent dient te liggen op de ontbinding van deze rechtspersonen. Het maatschappelijk verkeer is gebaat bij een actief overheidsingrijpen indien rechtspersonen misbruikt of dreigen misbruikt te worden. Tot haar spijt

constateert VNO-NCW dat de nieuwe vorm van doorlopend toezicht er niet op gericht is misbruik van rechtspersonen te voorkomen door rechtspersonen waarvan dreigt misbruik te worden gemaakt of waarvan misbruik gemaakt wordt uit het maatschappelijk verkeer te weren. VNO-NCW is van oordeel dat indien en voorzover de artikelen 2:20 en 21 BW daartoe voor de rechtbank en het Openbaar Ministerie niet voldoende aanknopingspunten zouden geven, deze artikelen primair aangescherpt dienen te worden. VNO-NCW betreurt het mitsdien dat bij de omschrijving van de taken van het Openbaar Ministerie in het kader van het toezicht op rechtspersonen niet wordt verwezen naar de taak van het Openbaar Ministerie rechtspersonen op grond van de artikelen 2:20 en 21 BW te ontbinden.

In het kader van de bestrijding van misbruik van rechtspersonen lijkt het VNO-NCW een logische gedachte dat de rechter, indien een rechtspersoon op vordering van het Openbaar Ministerie wordt ontbonden, aan de betreffende personen ook een bestuursverbod kan opleggen. In het verlengde daarvan kan men zich afvragen of het niet eveneens in de rede ligt dat de rechter aan die personen een verbod moet kunnen opleggen tot het verkrijgen van aandelen op naam c.q. het fungeren als oprichter van een vennootschap.

5. Kennelijk richt het doorlopend toezicht zich op het verstrekken van risicomeldingen aan de handhavers op wier gebied het (mogelijke) misbruik zich afspeelt teneinde het mogelijk misbruik te voorkomen of te bestrijden. Het thans voorgestelde doorlopende toezicht richt zich kennelijk uitsluitend op de optimalisering van de informatieverschaffing aan overheidsinstanties. Daarbij worden naast openbare gegevens de gegevens van de Rijksbelastingdienst en van het UWV gebruikt. Hoewel het wetsvoorstel gericht lijkt te zijn op het verwerven van gegevens en het verstrekken van deze gegevens aan overheidsinstellingen met het uitsluitende oogmerk (dreigende) misbruik van rechtspersonen te voorkomen, wordt er geen enkele waarborg gegeven dat de betrokken overheidsinstanties met de aldus verzamelde gegevens niet met betrekking tot de (financiële) positie waarin rechtspersonen zich bevinden in het maatschappelijk verkeer, in een beter geïnformeerde positie geraken dan de private partijen die aan datzelfde maatschappelijk verkeer deelnemen. Met andere woorden, VNO-NCW meent dat het onderhavige wetsvoorstel er niet toe mag leiden dat daar waar de overheid als crediteur of wederpartij van een rechtspersoon optreedt, zij ten gevolge van deze wetgeving in een betere positie geraakt dan de private crediteuren / wederpartij.
6. De artikelen 174a en 284a lezen moeilijk als gevolg van het feit dat de woorden "als bedoeld in artikel 156/266" aan het eind van de zin zijn

geplaatst. VNO-NCW geeft in overweging de tekst als volgt aan te passen: Artikel 174a [284a].

"De aanvrager kan beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven tegen een beschikking tot weigering, wijziging of intrekking van de ontheffing als bedoeld in artikel 156 [266], alsmede een beschikking tot verlening van de die ontheffing voor zover daaraan voorschriften zijn verbonden dan wel daarbij beperkingen zijn opgelegd ~~als bedoeld in artikel 156.~~"

7. De ontheffingen op grond van de artikelen 101/210 lid 7 worden niet bestreken door de artikelen 174a/284a. Dat betekent dat tegen de weigering van dergelijke ontheffingen volgens de gewone regels administratief beroep moet worden ingesteld. De Memorie van Toelichting op het Wetsontwerp tot invoering van de mogelijkheid tot ontbinding van rechtspersonen door de Kamer van Koophandel en Fabrieken (Kamerstukken Tweede Kamer, 22 482 nr 3, onder Algemeen, sub 5: "Inhoud van de voorgestelde regeling", laatste zin) zegt echter dat "er thans één administratieve rechter is voor beroepszaken op grond van Boek 2". Op grond hiervan neemt VNO-NCW aan dat er in de artikelen 174a/284a vanaf het begin sprake is geweest van een kennelijke omissie, die nu gecorrigeerd zou kunnen worden. dat geldt eveneens voor artikel 58 lid 5 dat voor de coöperatieve vereniging en de onderlinge waarborgmaatschappij, het equivalent is van de artikelen 101/210 lid 7.
8. Met de uitbreiding van het toezicht op de in het wetsontwerp genoemde rechtspersonen kan VNO-NCW volledig instemmen. VNO-NCW neemt aan dat met het afschaffen van het preventief toezicht ook een einde komt aan de daaraan voor het bedrijfsleven verbonden kosten en dat de kosten van het doorlopend toezicht gefinancierd worden uit de algemene middelen.

Tot nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,



Drs. C. Oudshoorn
Directeur economische zaken

VNO NCW

Drs. C. Oudshoorn
directeur economische zaken

Zijne Excellentie
Minister dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Adres
'Malietoren'
Bezuidenhoutseweg 12
Den Haag
Postadres
Postbus 93002
2509 AA Den Haag
Telefoon
070 349 03 87
Telefax
070 349 02 85

Briefnummer
08/12.334/SD/Wes

Den Haag
27 oktober 2008

Excellentie,

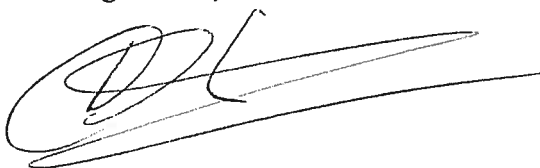
VNO-NCW stelt het zeer op prijs dat de aanpassingen in het conceptwetsvoorstel tot wijziging van onder meer Boek 2 van het BW en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen, wederom ter consultatie worden voorgelegd en maakt graag gebruik van de mogelijkheid ook op het aangepaste concept haar opmerkingen kenbaar te maken.

Zoals in haar commentaar op het eerste conceptwetsvoorstel aangegeven, is VNO-NCW voorstander van het afschaffen van het preventieve toezicht omdat het nauwelijks nog effectief genoemd kan worden en door het bedrijfsleven als een onnodige administratieve en kostenverhogende belemmering wordt ervaren. Zij onderschrijft dat het invoeren van een systeem van doorlopend toezicht zal bijdragen aan een effectiever integriteitstoezicht op rechtspersonen. Verwezen zij naar het eerder commentaar van 20 april 2007, dat gemakshalve aan deze brief is gehecht.

Terzake het aangepaste conceptwetsvoorstel heeft VNO-NCW nog een aantal opmerkingen, die u in de bijlage aantreft.

Tot nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,



Bijlagen

VNO NCW

COMMENTAAR VNO-NCW D.D. 27 OKTOBER 2008 OP DE AANPASSINGEN IN HET CONCEPTWETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN ONDER MEER BOEK 2 VAN HET BW EN DE WET DOCUMENTATIE VENNOOTSCHAPPEN IN VERBAND MET HET VERVALLEN VAN DE VERKLARING VAN GEEN BEZWAAR EN HET VERBETEREN EN UITBREIDEN VAN DE GEGEVENSVERWERKING TER VOORKOMING EN BESTRIJDING VAN MISBRUIK VAN RECHTSPERSONEN

1. VNO-NCW geeft in overweging het wetsvoorstel nog eens in een internationale context te bezien. In de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt het recht van vrije vestiging van nationale rechtspersonen erkend. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat buitenlandse rechtspersonen hun hoofdvestiging in Nederland kunnen hebben, maar ook omgekeerd dat Nederlandse rechtspersonen hun hoofdvestiging elders in de EU kunnen hebben. De vraag komt op of een effectief toezicht vanuit Nederland op uitsluitend in het buitenland actief zijnde Nederlandse rechtspersonen goed mogelijk is. VNO-NCW vraagt ook aandacht voor de omgekeerde situatie, te weten dat een buitenlandse rechtspersoon door grensoverschrijdende dienstverlening, via internet etc. in Nederland actief is zonder te voldoen aan de criteria van artikel 1, onderdeel e sub 2 van de Wet documentatie vennootschappen. Dergelijke rechtspersonen komen niet eens binnen het bereik van de wet. In het verlengde daarvan komt de vraag op of over buitenlandse rechtspersonen voldoende informatie in Nederland voorhanden is of beschikbaar komt om effectief toezicht te kunnen houden. Is de Nederlandse gevolmachtigde handelsagent een voldoende sterk aangrijpingspunt om in Nederland accurate informatie over diens principaal beschikbaar te krijgen?
2. Enerzijds heeft de Wet documentatie vennootschappen kennelijk als uitgangspunt dat informatie over rechtspersonen en de daarbij betrokken natuurlijke personen wordt "geregistreerd" (dus opgeslagen en - gedurende acht jaar - vastgehouden; zie o.m. artikel 3 lid 1, aanhef, in samenhang met artikel 9 lid 1 van de Wet documentatie vennootschappen). Anderzijds stelt de memorie van toelichting (blz. 6 voorlaatste alinea) dat wanneer het niet tot een risicomelding komt "de gegevens automatisch door het systeem ... verwijderd worden". Verduidelijkt zou moeten worden hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt.
3. Het verdient voorts de aandacht dat, doordat politieke partijen (als "gewone" rechtspersonen) en kerkgenootschappen in het handelsregister worden geregistreerd, gevoelige informatie omtrent natuurlijke personen voor opname in het registratiesysteem in aanmerking kan komen. In de memorie van toelichting (blz. 11) wordt hiervoor wel de wettelijke grondslag als formele rechtvaardiging aangevoerd maar een overtuigende inhoudelijke rechtvaardiging ontbreekt. VNO-NCW verzoekt aan dit aspect nadere aandacht te besteden.
4. VNO-NCW mist in het conceptwetsvoorstel voorzieningen en in de memorie van toelichting beschouwingen ten aanzien van de waarborgen met betrekking tot de feitelijke juistheid en actualiteit van de in het registratiesysteem opgenomen gegevens. Zowel in het belang van de toezichthouder als in het belang van de onder toezicht gestelden moet voorkomen worden dat toezicht gehouden wordt op basis van feitelijk onjuiste of achterhaalde gegevens. Wordt aan de in het registratiesysteem opgenomen

natuurlijke personen en rechtspersonen het recht toegekend om verbetering van de opgenomen gegevens te verzoeken en zo nee, waarom niet? Evenmin wordt in wetsvoorstel en memorie van toelichting aandacht besteed aan beheersing van het risico dat uit de verzamelde gegevens onjuiste conclusies worden getrokken.

5. Het onder 4. opgemerkte klemt temeer nu in de memorie van toelichting (blz. 18 onderaan) wordt aangegeven dat de risicomelding als bewijs in een rechtszaak kan worden gebruikt. Dit betoog roept bovendien de vraag op wat de risicomelding meer of anders kan bewijzen dan dat zij is gedaan. Het bewijs van de gegevens waarop zij is gebaseerd, kan evengoed worden ontleend aan de onderliggende informatiebestanden, terwijl het niet de bedoeling zal zijn om via de risicomelding (of de verspreiding van gegevens op grond van artikel 6) beperkingen ten aanzien van het bewaren en verstrekken van gegevens uit die bestanden te omzeilen.
6. De voorgestelde artikelen 5 lid 3 en 6 lid 3 van de Wet documentatie vennootschappen bepalen ten aanzien van de verstrekker dat aantekening gehouden wordt van het doen van een risicomelding c.q. het verstrekken van gegevens uit de registratie en dat die aantekening gedurende 5 jaar wordt bewaard. VNO-NCW gaat ervan uit dat daarmee ook bedoeld is dat die aantekening na die 5 jaar wordt verwijderd. Ten aanzien van de ontvanger van de risicomelding wordt in artikel 5 lid 4 bepaald dat hij die gedurende 2 jaar mag gebruiken. Bepaald zou dienen te worden dat de melding na verloop van die termijn ook uit de dossiers moet worden verwijderd. Artikel 6 kent geen overeenkomstige bepaling ten aanzien van de kant van de ontvanger als lid 4 van artikel 5. Ook in artikel 6 zou moeten worden bepaald dat hij de gegevens slechts een beperkte tijd mag gebruiken en dat deze vervolgens door de ontvanger uit zijn dossiers dienen te worden verwijderd. Immers ook hier geldt dat rekening moet worden gehouden met het feit dat gegevens snel aan veranderingen onderhevig kunnen zijn (vergelijk memorie van toelichting bij artikel 5 lid 4, p. 19). Artikel 7 kent in het geheel geen bepaling ten aanzien van het bewaren van verstrekte gegevens door verstrekker noch ontvanger en evenmin ten aanzien van de periode dat van de gegevens gebruik mag worden gemaakt. VNO-NCW verzoekt de genoemde artikelen op genoemde opnieuw te bezien en aan te passen.
7. De memorie van toelichting(blz. 20) geeft aan dat de verstrekking van gegevens op grond van artikel 7 plaatsvindt aan "een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen (selecte) groep van handhavers". In de tekst van artikel 7 ontbreekt de vermelding van die algemene maatregel van bestuur (zoals die in artikel 5 lid 1 en artikel 6 lid 2 wel wordt vermeld).
8. Buiten twijfel zou gesteld moeten worden dat de in het kader van de Wet documentatie vennootschappen gedane risicomeldingen *uitsluitend* kunnen leiden tot handhavingsinterventies. De memorie van toelichting (blz. 7) laat ruimte voor twijfel of de risicomeldingen ook voor andere doeleinden gebruikt mogen worden. Zoals al aangegeven in de bijgevoegde brief van VNO-NCW van 7 juni 2007 onder 5., gaat het niet aan dat de betrokken overheidsinstanties de in het kader van deze wet verkregen informatievoorsprong omzetten in een financiële voorsprong op private partijen die in een vergelijkbare verhouding tot de betrokken rechtspersoon staan.

VNO-NCW

9. Met verwijzing naar haar in bijlage bijgevoegde brief onder 7. vraagt VNO-NCW aandacht voor het feit dat geen beroepsmogelijkheid bestaat tegen beschikkingen op grond van de artikelen 58 lid 5 en 101/210 lid 7 van Boek 2 BW. VNO-NCW verzoekt deze bepalingen toe te voegen aan de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.
10. VNO-NCW is het ermeê eens dat in artikel 4 lid 1 bij de kring van personen van wie gegevens in de registratie kunnen worden opgenomen bij "leden" is toegevoegd dat het uitsluitend leden betreft die bestuurlijke functies vervullen. VNO-NCW meent dat ook het begrip "functionarissen van de rechtspersoon" een nadere inperking behoeft. Met dit vage en weinig afgebakende begrip wordt de "feitelijk beleidsbepaler" van artikel 2:138 lid 7 BW uitgebreid tot vrijwel iedere in Nederland buiten de overheidssector werkzame werknemer met meer dan basale verantwoordelijkheden. En van deze al brede groep kan dan ook nog weer eens een uitgebreide familiekring (artikel 4 lid 5) in de registratie worden opgenomen. De memorie van toelichting geeft niet aan waarom de in het huidige artikel 4 lid 1 sub b gehanteerde omschrijving "personen die het beleid van de vennootschap bepalen of mede kunnen bepalen" is verlaten. VNO-NCW pleit er daarom voor om achter "functionarissen van de rechtspersoon" toe te voegen "voorzover zij het beleid van de rechtspersoon bepalen of mede kunnen bepalen". Bij gebreke van een dergelijke aanpassing zou de in de memorie van toelichting (blz. 10)gemaakte opmerking dat met het nieuwe systeem ten aanzien van de privacy-aspecten aan het proportionaliteitsvereiste wordt voldaan, sterkere onderbouwing verdienen.
11. Ten overvloede merkt VNO-NCW op dat de bewaartermijn vóór de in het registratiesysteem opgenomen persoonsgegevens slechts gekoppeld is aan het bestaan van de rechtspersoon (artikel 9 lid 1) en niet (mede) aan het voortduren van de relatie tussen de betrokken natuurlijk persoon en de rechtspersoon. Dat betekent dat functionarissen van rechtspersonen die blijven voortbestaan, vrijwel permanent in het registratiesysteem opgenomen zouden blijven. Weliswaar vindt een jaarlijks onderzoek plaats naar de noodzaak van het blijven bewaren van slechts een deel van de gegevens (de verwijzingen naar andere bronnen), maar dit kan nauwelijks een effectieve waarborg ter voorkoming van onnodige registratie van gegevens genoemd worden. VNO-NCW verzoekt de onderhavige aanpassing van de wet aan te grijpen om ook dit artikel aan te passen zodat wél een relatie komt te liggen tussen bewaartermijn en het voortduren van de relatie tussen de betrokken natuurlijk persoon en de rechtspersoon.

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSgegevens

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 E-MAIL info@cbpweb.nl INTERNET www.cbpweb.nl

AAN De Minister van Justitie,
dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

DATUM 28 oktober 2008
ONS KENMERK z2008-01248
CONTACTPERSOON mevr. mr. A.C.J.M. Emmaneel
070-8888500

UW BRIEF VAN 3 oktober 2008
UW KENMERK 5567374/08/6

ONDERWERP Wijziging van de Wet documentatie
vennootschappen

Geachte heer Hirsch Ballin,

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), opnieuw te adviseren over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van 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 gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen (hierna: het wetsvoorstel).

Het CBP heeft op 30 mei 2007 (z2007-00566) geadviseerd over een eerdere versie van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van ontvangen commentaar en de introductie van het instrument "risicomelding" is het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat een tweede adviesronde noodzakelijk wordt geacht. Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

Hoofdpijnen van het advies

Het wetsvoorstel beoogt het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Het huidige preventieve toezicht, dat is gebaseerd op de verklaring van geen bezwaar, als bedoeld in de artikelen 4 juncto 64 en 175 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, is geen effectief middel gebleken om misbruik van rechtspersonen, zoals de financiering van terrorisme, het witwassen van zwartgeld en faillissementsfraude, te voorkomen.

1. Transparantie

Naar aanleiding van de opmerkingen van het CBP over het eerste ontwerp is in het nu voorliggende wetsvoorstel meer transparantie betracht met betrekking tot de werkwijze, namelijk door aan te geven welke gegevens worden betrokken, waar de gegevens vandaan komen en hoe ze worden toegepast. Ook is transparanter hoe en wanneer de risicoanalyse wordt toegepast, zonder dat overigens expliciet is gemaakt welke risicoprofielen en indicatoren daarbij een rol spelen. Het CBP begrijpt dat het niet gewenst is om op detailniveau inzichtelijk te maken hoe risicoprofielen zijn opgebouwd.

In de Memorie van Toelichting (MvT, p. 5) is vermeld dat de risicoprofielen desgewenst aan het CBP ter inzage kunnen worden verstrekt. Om de suggestie te vermijden dat het CBP goedkeuring geeft of heeft gegeven aan de totstandkoming van de risicoprofielen, hetgeen niet het geval is, dient deze passage uit de MvT te worden verwijderd.

2. De registratie van gegevens: screening van familieleden

Het CBP heeft in zijn advies van 30 mei 2007 tevens opgemerkt dat de screening van familieleden en/of partners een verregaande inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het is daarom van belang dat de noodzaak van deze screening wordt aangetoond.

In de MvT (p. 10 e.v.) wordt nader ingegaan op de wenselijkheid van de screening van familiale relaties en onder welke omstandigheden de screening plaats moet vinden. De kring van personen die onder deze screening vallen is uitgebreid naar kinderen en kleinkinderen. 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 signalen van belang zijn voor de onderbouwing van de af te geven risicomelding dan zullen de gegevens van deze personen worden opgenomen in de risicomelding. Is dit niet het geval, dan wordt verder niets met de gegevens gedaan en worden deze uit de registratie verwijderd.

Het CBP gaat er vanuit dat in al deze gevallen betrokkenen worden geïnformeerd over de screening. Ook in de gevallen waar de screening geen aanleiding geeft tot verder handelen.

3. Het doorverstrekken van gegevens: doorbreken van de geheimhoudingsplicht

Het doorverstrekken van gegevens uit gesloten bronnen is op grond van de huidige Wet documentatie vennootschappen niet toegestaan. Het geheimhoudingsregime uit de bronwetgeving wordt gerespecteerd. Volgens de minister is in het nieuwe systeem van toezicht het niet kunnen gebruiken van de gegevens uit gesloten bronnen niet meer werkbaar. Juist de gepresenteerde samenhang van de achterliggende gegevens, uit openbare en gesloten bronnen, biedt handhavers de mogelijkheid om misbruik aan te pakken.

De minister krijgt de mogelijkheid om, met doorbreking van de geheimhoudingsplicht, gegevens uit enkele gesloten bronnen door te verstrekken aan een selecte groep handhavers met een publiekrechtelijke taak. Deze selecte groep handhavers betreft in eerste instantie de belastingdienst, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten.

Deze groep handhavers wordt aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, het CBP wijst er op dat deze algemene maatregel van bestuur te zijner tijd ter advisering moet worden voorgelegd.

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

Proportionaliteit en subsidiariteit

Gelet op de aard van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen is een belangenafweging van geval tot geval nodig. Er moet sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang van de verantwoordelijke, namelijk van,

- a. de Minister van Justitie voor het doorgeven van persoonsgegevens in de vorm van een risicomelding en
- b. de handhavers bij het ontvangen van een risicomelding teneinde een samenhangend beeld van de gegevens te verkrijgen.

Deze belangen dienen te worden afgewogen met het belang van de betrokkene op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Door wie en op basis van welke criteria deze belangenafweging plaatsvindt wordt echter niet in het wetsvoorstel uitgewerkt. Het CBP adviseert u hier in de MvT nader op in te gaan. Overigens wordt niet ingegaan op het subsidiariteitsvereiste, het CBP adviseert u ook deze afweging in de MvT uit werken.

DATUM 28 oktober 2008
OMS KENMERK z2008-01248

Rechten van betrokkenen

Het is van groot belang dat de betrokkene zicht heeft op het (verder) gebruik van zijn gegevens. Het CBP acht daarom een actieve(re) opstelling van de verantwoordelijke met betrekking tot zijn informatieverplichtingen noodzakelijk.

De informatieverplichting is als eigen verplichting van een verantwoordelijke jegens een betrokkene opgenomen in de artikelen 33 en 34 van de Wbp. Het gebruik van methoden als heimelijke waarneming om gegevens te verzamelen brengt het risico met zich dat de gegevensverwerking door de betrokkene onopgemerkt blijft. Hierdoor is deze niet in staat zijn visie op de resultaten van de waarneming te geven en, zonodig, om correctie of verwijdering van hem betreffende informatie te verzoeken. Het CBP acht het daarom noodzakelijk dat de betrokkenen, aangezien niet alle risicomeldingen zullen leiden tot het doen van een nader strafrechtelijk onderzoek dan wel tot vervolging leiden, over de waarneming worden geïnformeerd en hen op verzoek het recht op inzage en correctie van de verwerkte gegevens wordt gegeven, tenzij de opsporing van strafbare feiten deze openheid in de weg staat (artikel 43, onder b, Wbp). Er moet in dat laatste geval in iedere zaak een concrete belangenafweging worden gemaakt.

Het CBP adviseert u niet eerder tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden. Ik verneem graag op welke wijze u gevolg gaat geven aan het advies.

Voor het volledige advies verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief. Indien u behoefte heeft aan een nadere toelichting op het advies, dan is het CBP daartoe graag bereid.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,



Mw. mr. dr. J. Beuving,
Collegelid

z2008-01248

Het advies van 28 oktober 2008 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet documentatie vennootschappen

De Minister van Justitie heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren, als bedoeld in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) 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 (hierna: het wetsvoorstel).

1. Inhoud van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt de preventieve controle op vennootschappen door middel van de verklaring van geen bezwaar vervangen door een systeem van een doorlopende controle op rechtspersonen met als doel misbruik van en door rechtspersonen te voorkomen. Onder misbruik wordt in ieder geval begrepen misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een rechtspersoon, zoals het benadelen van schuldeisers, het financieren van terrorisme, witwassen en faillissementsfraude. Aan de hand van op te stellen risicoprofielen zal een verscherpte controle kunnen worden uitgeoefend.

In het wetsvoorstel wordt tevens de risicomelding geïntroduceerd, dit instrument kan behulpzaam zijn bij het instellen van een nader onderzoek door handhavers (onder meer het openbaar ministerie, de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de belastingdienst). Het kan zijn dat op grond van de risicomelding nadere opsporings- en handhavingactiviteiten noodzakelijk zijn, zoals de start van een strafrechtelijk onderzoek. De risicomelding kan ook aanleiding zijn tot preventieve acties, bijvoorbeeld via verhoogde aandacht van de belastingdienst.

De wijzigingen in Boek 2 BW hebben betrekking op het vervallen van de verklaring van geen bezwaar voor de oprichting, statutenwijzigingen, omzetting, splitsing en fusie van NV's en BV's. Deze aanpassingen geven geen aanleiding tot commentaar.

De citeertitel van de wet wordt, in verband met de uitbreiding naar een brede(re) groep rechtspersonen, gewijzigd in de Wet controle op rechtspersonen.

Het CBP heeft op 30 mei 2007 (z2007-00566) over een eerdere versie van het wetsvoorstel geadviseerd. Naar aanleiding van het ontvangen commentaar en de introductie van het instrument risicomelding in het wetsvoorstel is een tweede adviesronde noodzakelijk geacht. In de navolgende beoordeling is het advies van 30 mei 2007 betrokken.

2. Beoordeling

a. Doel en werkwijze: transparantie

Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel verleent de minister een zelfstandige grondslag voor de verwerking van gegevens in de registratie ten behoeve van een permanente controle van rechtspersonen ter voorkoming en bestrijding van misbruik.

Artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel bevat een wettelijke grondslag voor het eindproduct waartoe de controle op rechtspersonen kan leiden, namelijk de *risicomelding*.

De risicomelding bevat gegevens uit de registratie die in samenhang worden gepresenteerd. Als aan de hand van risico-indicatoren en risicoprofielen een verhoogd risico van misbruik van een rechtspersoon wordt geconstateerd, kan dit leiden tot een risicomelding aan een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instantie of persoon met een publiekrechtelijke taak: het Openbaar Ministerie, de belastingdienst, de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten.

De controle is in eerste instantie gericht op veranderingen in sleutelgegevens (zoals de wijziging NAW-gegevens van bestuurders en aandeelhouders) in het handelsregister van rechtspersonen aan de hand van risicoprofielen, waarmee misbruik van bijvoorbeeld financieel-economische aard gedetecteerd kan worden. De Justitiële Informatiedienst en het Centraal Insolventie Register verstrekken gegevens over criminele en financiële antecedenten van de rechtspersonen en de daarbij betrokken natuurlijke personen. Aan de hand van deze gegevens en de voor dit doel ontwikkelde risicoprofielen vindt een risicoanalyse plaats van mogelijk misbruik. Deze controles vinden zoveel mogelijk op geautomatiseerde wijze plaats.

De risicoanalyse wordt door de Dienst Justis uitgevoerd en is gebaseerd op risicoprofielen en risico-indicatoren die periodiek door de Minister van Justitie, na consultatie van deskundigen, worden vastgesteld. Indien de risicoanalyse daar aanleiding toe geeft worden aanvullende gegevens verkregen van de belastingdienst en het kadaster, deze informatie kan aanleiding zijn voor het doen van een risicomelding. Bij de KLPD/VROS (dit is de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subject) vindt een check plaats op lopende strafrechtelijke onderzoeken.

De risicomeldingen, bestaande uit gegevens uit openbare en gesloten bronnen in samenhang gepresenteerd, worden aan een selectie van handhavers verstrekt (zoals het Openbaar Ministerie, belastingdienst, de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten).

Beoordeling

Ten opzichte van het eerste ontwerp is meer transparantie betracht met betrekking tot de werkwijze, namelijk door aan te geven welke gegevens worden betrokken, waar de gegevens vandaan komen en hoe worden ze toegepast. Ook is transparanter hoe en wanneer de risicoanalyse wordt toegepast, zonder dat daarbij overigens expliciet is gemaakt welke risicoprofielen en indicatoren daarbij een rol spelen.

Bij de controle van rechtspersonen wordt gebruik gemaakt van verschijnselen die wijzen op een patroon, dat wil zeggen verdachte juridische constructies en rechtsvormen en/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 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. Het CBP begrijpt dat het niet gewenst is om op detailniveau inzichtelijk te maken hoe de risicoprofielen zijn opgebouwd.

In de MvT (p. 5) is vermeld dat de risicoprofielen desgewenst aan het CBP ter inzage kunnen worden verstrekt. Om de suggestie te vermijden dat het CBP goedkeuring geeft of heeft gegeven aan de totstandkoming van de risicoprofielen, hetgeen niet het geval is, dient deze passage uit de MvT te worden verwijderd.

In de MvT (p. 6) is opgenomen dat de risicomelding ook op verzoek van een handhaver kan geschieden. Het CBP vraagt zich af hoe dit is te rijmen met de gedachte dat een risicomelding bestaat uit gegevens afkomstig uit openbare en gesloten bronnen die in samenhang moeten

worden beschouwd. Vervolgens komt de informatie- en bevragingfunctie aan de orde. In de MvT (p. 6) is daarover het volgende vermeld: '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'. Gegevens uit openbare bronnen zijn voor een ieder openbaar, wordt hier niet bedoeld gegevens uit openbare en gesloten bronnen in samenhang beschouwd? Het CBP adviseert de minister dit punt te verduidelijken.

b. Kring van personen over wie gegevens kunnen worden geregistreerd

Artikel 4, eerste en tweede lid van het wetsvoorstel benoemt de kring van personen over wie gegevens in de registratie worden opgenomen: oprichters, aandeelhouders, commissarissen, leden – voor zover bestuurlijke functies worden vervuld, bestuurders, vertegenwoordigers en functionarissen van een rechtspersoon. Ook kunnen gegevens van andere personen in de registratie worden opgenomen indien zij het beleid van de rechtspersoon bepalen of mede kunnen bepalen.

Artikel 4, vijfde lid van het wetsvoorstel benoemt de kring van familieleden die zijn verbonden met de rechtspersoon en over wie gegevens in de registratie kunnen worden opgenomen: echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel, ouder, kind of kleinkind.

Beoordeling

Het CBP heeft in zijn advies van 30 mei 2007 opgemerkt dat de screening van familieleden en/of partners een verre gaande inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het is daarom ook van belang dat de noodzaak van deze screening ook wordt aangetoond.

In de MvT (p. 10) wordt nader ingegaan op de wenselijkheid van de screening van familiale relaties en onder welke omstandigheden de screening plaats moet vinden. De kring van personen die onder deze screening vallen is uitgebreid naar kinderen en kleinkinderen. De ervaring heeft geleerd, aldus de MvT, dat de echtgenoot, geregistreerd partner of levensgezel, vaak feitelijk betrokken zijn bij de rechtspersoon en dat langs deze weg misbruik wordt gemaakt (stromanconstructies). Ook (groot-)ouder- (klein-)kindrelaties worden in een screening betrokken in situaties waar de relatie is ingeschreven in het handelsregister en actief is in dezelfde branche als de betrokken rechtspersoon.

Het CBP is overigens van oordeel dat beter gesproken kan worden van noodzakelijkheid in plaats van wenselijkheid.

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 signalen van belang zijn voor de onderbouwing van de af te geven risicomelding dan zullen de gegevens van deze personen worden opgenomen in de risicomelding. Is dit niet het geval, dan wordt verder niets met de gegevens gedaan en worden deze uit de registratie verwijderd. Het CBP gaat er vanuit dat in al deze gevallen betrokkenen worden geïnformeerd over de screening. Ook in de gevallen waar de screening geen aanleiding geeft tot verder handelen (zie ook hierna ook onder rechten van betrokkenen).

c. Doorverstrekking gegevens: doorbreken van de geheimhoudingsplicht

Artikel 5, eerste lid van het wetsvoorstel bepaalt dat de minister uit eigen beweging of desgevraagd in individuele gevallen risicomeldingen doet aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instanties en personen die deze gegevens ten behoeve van de uitoefening van de publiekrechtelijke taak nodig hebben. *In het derde tot en met het vijfde lid* zijn de waarborgen opgenomen: geheimhoudingsplicht, tenzij bij algemene maatregel van bestuur daarvan kan worden afgeweken (bijv. als bewijs in een strafzaak).

Het doen van risicomeldingen wordt bijgehouden in een register, deze aantekeningen worden vijf jaar bewaard. De ontvangers van de risicomeldingen mogen deze maximaal twee jaar gebruiken.

Artikel 6 van het wetsvoorstel bepaalt dat de minister in individuele gevallen gegevens die zijn opgenomen in de registratie kan verstrekken aan vaste gebruikers, personen die met opsporing van strafbare feiten zijn belast en andere instanties en personen die deze gegevens in verband met de uitoefening van de publiekrechtelijke taak behoeven.

Artikel 7 van het wetsvoorstel bepaalt dat de minister gegevens uit enkele gesloten bronnen kan doorverstrekken voor bepaalde doeleinden aan een selecte groep handhavers voor de uitoefening van hun wettelijke taak.

Beoordeling

Het doorverstrekken van gegevens uit gesloten bronnen is op grond van de huidige Wet documentatie vennootschappen niet toegestaan. Het geheimhoudingsregime uit de bronwetgeving wordt gerespecteerd.

Door het CBP is indertijd bij de advisering over het wetsvoorstel documentatie vennootschappen (advies van 15 maart 1999) de vraag gesteld hoe dat gesloten verstrekkingenregime zich verhoudt tot het motiveringsbeginsel. De beperkingen in het doorverstrekken hebben immers tot gevolg dat deze niet aan afnemers kunnen worden verstrekt, terwijl deze informatie wel noodzakelijk is voor de onderbouwing van een beslissing jegens de betrokkene. De Raad van State vraagt zich in zijn advies over het wetsvoorstel documentatie vennootschappen af of het verbod op doorverstrekking de bijdrage van deze wet aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen niet belemmert (zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 217, nr. 3, MvT, blz. 15).

Volgens de minister is het niet kunnen gebruiken van gegevens uit gesloten bronnen in het nieuwe systeem van toezicht niet meer werkbaar. Juist de gepresenteerde samenhang van de achterliggende gegevens, uit openbare en gesloten bronnen, biedt handhavers de mogelijkheid om misbruik aan te pakken (MvT, p. 7 en p. 15). De minister krijgt de mogelijkheid om, met doorbreking van de geheimhoudingsplicht, gegevens uit enkele gesloten bronnen door te verstrekken aan een selecte groep handhavers met een publiekrechtelijke taak. Deze selecte groep handhavers betreft in eerste instantie de belastingdienst, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten en wordt aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Om te kunnen vaststellen of de doorbreking van de geheimhoudingsplicht is gerechtvaardigd, dient naar het oordeel van CBP in alle gevallen een concrete belangenafweging plaats te vinden.

d. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens

Bij de totstandkoming van de huidige Wet documentatie vennootschappen is ingegaan op de privacy-aspecten die in het geding zijn (zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 217, nr. 3, p. 2 e.v.).

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de kring van de te controleren rechtspersonen uit te breiden en introduceert het instrument risicomelding. In de MvT (p. 7 e. v.) wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de risicomelding, in het kader waarvan gegevens uit - onder meer - gesloten bronnen kunnen worden doorverstrekkt aan een selecte groep van handhavers, zich verhoudt tot het recht op bescherming van persoonsgegevens.

In de MvT wordt ingegaan op de verhouding van de risicomelding tot artikel 8 EVRM, artikel 10, eerste lid van de Grondwet en de Wbp.

Beoordeling

Proportionaliteit en subsidiariteit

In de MvT wordt ingegaan op de noodzaak, namelijk het zwaarwegend algemeen belang om misbruik van rechtspersonen tegen te gaan, in relatie tot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (proportionaliteitsvereiste). Het uitgangspunt is dat de gegevens alleen mogen worden verwerkt op een wijze die verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn verkregen. Voor de doorbreking van de geheimhoudingsverplichting is een rechtvaardiging aanwezig bij de handhaving of het voorkomen en bestrijden van misbruik van en door rechtspersonen, aldus de MvT.

Gelet op de aard van de inbreuk op de privacy is een belangenafweging van geval tot geval nodig (MvT, p. 9). Er moet sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang van de verantwoordelijke, namelijk van:

- a. de Minister van Justitie voor het doorgeven van persoonsgegevens in de vorm van een risicomelding en
- b. de handhavers bij het verkrijgen van een risicomelding teneinde een samenhangend beeld van de gegevens te verkrijgen.

Deze belangen dienen te worden afgewogen met het belang van de betrokkene op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Door wie en op basis van welke criteria deze belangenafweging plaatsvindt wordt echter niet uitgewerkt. Het CBP adviseert de minister hier in de MvT nader op in te gaan.

Overigens wordt niet ingegaan op het subsidiariteitsvereiste, het CBP adviseert de minister ook deze afweging in de MvT uit werken.

Passende waarborgen

Op p. 9 MvT is volgende vermeld: 'Voor het overige kan een beroep gedaan worden 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 is voorzien.'

Het is niet duidelijk welke passende waarborgen er zijn getroffen:

- a. is het voor betrokkenen altijd kenbaar dat deze gegevens worden verwerkt?
- b. welke maatregelen met betrekking tot juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens zijn er getroffen?
- c. welke eisen worden er gesteld aan beveiliging?

Het CBP adviseert aan bovengenoemde punten nadrukkelijk aandacht te besteden.

Rechten van betrokkenen (informer en inzage)

Het is van groot belang dat de betrokkene zicht heeft op het (verder) gebruik van zijn gegevens. Het CBP acht daarom een actieve(re) opstelling van de verantwoordelijke met betrekking tot zijn informatieverplichtingen noodzakelijk.

De informatieverplichting is als eigen verplichting van een verantwoordelijke jegens een betrokkene opgenomen in de artikelen 33 en 34 van de Wbp. Het gebruik van methoden als heimelijke waarneming om gegevens te verzamelen brengt het risico met zich dat de gegevensverwerking door de betrokkene onopgemerkt blijft. Hierdoor is deze niet in staat zijn visie op de resultaten van de waarneming te geven en, zonodig, om correctie of verwijdering van hem betreffende informatie te verzoeken. Het CBP acht het daarom noodzakelijk dat de betrokkenen, aangezien niet alle risicomeldingen zullen leiden tot het doen van een nader

strafrechtelijk onderzoek dan wel tot vervolging leiden, over de waarneming worden geïnformeerd en hen op verzoek het recht op inzage en correctie van de verwerkte gegevens wordt gegeven, tenzij de opsporing van strafbare feiten deze openheid in de weg staat (artikel 43, onder b, Wbp). Er moet in dat laatste geval in iedere zaak een concrete belangenafweging worden gemaakt.

e. Overige opmerkingen

- a) Op p. 16 van de MvT (toelichting bij artikel 7) wordt verwezen naar artikel 30 van de Wet politiegegevens (Wpg) in verband met verbod op het doorverstrekken van gegevens. Dat is een onjuiste verwijzing. Artikel 7 Wpg handelt over het verbod tot doorverstrekking in verband met de geheimhoudingsplicht, artikel 30 Wpg ziet op het recht op verbetering, aanvulling, verwijdering en afscherming.
- b) Op p. 16 van de MvT wordt gewezen op artikel 67, eerste lid van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Artikel 67, eerste lid Awr regelt de geheimhoudingsplicht. Van de geheimhoudingsplicht kan, op grond van artikel 67, tweede lid, Awr, worden afgeweken indien een wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht. Artikel 7, tweede lid van het wetsvoorstel creëert deze grondslag. In de MvT is vermeld dat zal worden bezien of het wenselijk is dat ten aanzien van deze doorverstrekking nadere afspraken worden gemaakt in een convenant. Het is niet duidelijk wie de mogelijke convenantpartijen zijn en wat er in dat convenant zou moeten worden geregeld. Het CBP gaat er vanuit dat de ontvangers een selecte groep van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen handhavers vormen en dat de verstrekte gegevens uitsluitend voor het doel van de risicomelding mogen worden gebruikt.
- c) Artikel 5, tweede lid van het wetsvoorstel bepaalt dat een ieder die in het kader van een risicomelding gegevens over een derde verkrijgt gehouden is aan de geheimhoudingsplicht, tenzij bij algemene maatregel van bestuur mededeling is toegestaan. Het CBP gaat er vanuit dat deze algemene maatregel van bestuur ter advisering wordt voorgelegd.
- d) De algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 6, tweede lid van het wetsvoorstel, waarbij wordt vastgesteld welke instanties of personen met een publiekrechtelijke taak als vaste gebruikers worden aangemerkt, dient ook ter advisering aan het CBP te worden voorgelegd.
- e) In de MvT wordt op diverse plaatsen gesproken over de in het kader van de screening te raadplegen openbare en gesloten bronnen waar informatie van kan worden betrokken. Niet overal wordt de terminologie consequent gehanteerd: bijv. op p. 3 van de MvT wordt onder punt 6 gesproken over relevante bronnen, op p. 6 van de MvT, onder informatie- en bevragsingsfunctie wordt uitsluitend gewezen op "openbare bronnen" en op p. 8 MvT wordt de term "bronnen" gebruikt. Het CBP adviseert de minister eenheid in het begrippenapparaat aan te brengen.

Het CBP adviseert de Minister van Justitie niet eerder tot indiening van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet documentatie vennootschappen over te gaan dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

GECOMBINEERDE COMMISSIE VENNOOTSCHAPSRECHT

van de

Nederlandse Orde van Advocaten

en de

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

Concept-wetsvoorstel tot 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 gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen (het "Wetsvoorstel")

A. Inleiding

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Daartoe worden Boek 2 BW en de Wet documentatie vennootschappen gewijzigd in verband met de afschaffing van de ministeriële verklaring van geen bezwaar, de wijziging van preventief toezicht naar repressief toezicht en de uitbreiding van het toezicht naar andere rechtspersonen.

B. Samenvatting

De Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie ("**Gecombineerde Commissie**") deelt de mening dat het preventieve toezicht bestaande uit het voorafgaand aan een oprichting of statutenwijziging van een N.V. of B.V. verkrijgen van een ministeriële verklaring van geen bezwaar zo snel mogelijk moet worden afgeschaft. Daarbij past wel de kanttekening dat het preventieve toezicht wel drempel verhogend werkt. "Kwaadwillenden" zullen echter een lege B.V. aankopen of strolieden inschakelen.

De Gecombineerde Commissie heeft inzake een eerder voorontwerp, op 31 mei 2007 haar commentaar geleverd. Verwezen wordt naar dat commentaar voor zover het de inhoudstechnische kant betreft. De Minister heeft op enkele punten de adviezen van de

Gecombineerde Commissie gevolgd, doch er blijven nog enkele punten over waar de Gecombineerde Commissie op wenst te wijzen.

De Gecombineerde Commissie vindt het verbazingwekkend dat in de Memorie van Toelichting op geen enkele wijze wordt gesproken over het notariaat. Sedert de invoering van het preventieve toezicht is het notariaat belast geweest met het aanvragen van verklaringen van geen bezwaar, eerst tevens gebaseerd op het juridische preventieve toezicht en later alleen het administratieve toezicht. De Minister constateert enkel dat het toezicht niet effectief is. Dit ligt naar de mening van de Gecombineerde Commissie, in ieder geval ten dele, aan de wijze waarop met de gegevens die er bij de overheid beschikbaar zijn, wordt omgegaan.

De Gecombineerde Commissie maakt zich zorgen over de automatische opbouw van de zogenoemde risicoprofielen, en in het bijzonder of deze risicoprofielen wel uit het systeem verdwijnen indien blijkt dat er geen sprake is van een verhoogd risico. Uit de ervaring die de Gecombineerde Commissie heeft met de Dienst Justis is gebleken dat het niet eenvoudig is uit het "systeem" te verdwijnen, indien blijkt dat er geen enkele aanleiding is voor een verhoogd risico profiel.

C. Algemeen

Het Wetsvoorstel beoogt het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Er zal een vorm van controle van rechtspersonen zijn gedurende hun hele levensloop. Een vennootschap die 'netjes' begon, kan in verkeerde handen komen. In het voorgestelde systeem wordt de rechtspersoon gedurende zijn hele levensloop 'in de gaten gehouden' en kan men – zo nodig - ingrijpen wanneer de rechtspersoon 'in verkeerde handen' komt. In plaats van de beperkte toetsing bij oprichting en statutenwijziging, komt er een constante toetsing. Door het verwerken en analyseren van gegevens kunnen risicomeldingen gedaan worden ten behoeve van de handhavers, waaronder het OM. Het OM kan zo eerder optreden dan voorheen en het kan zelfs leiden tot een strafrechtelijk bestuursverbod. De Memorie van Toelichting staat vol met ambitie en dat siert de Minister, maar de Gecombineerde Commissie vraagt zich af of het Wetsvoorstel in de praktijk wel tot enige verbetering of preventie zal leiden. Zo heeft het OM tot op heden weinig blijk gegeven gebruik te maken van de mogelijkheid tot ontbinding van rechtspersonen op grond van artikel 2:20 en volgende BW. Ook is niet duidelijk hoe de handhavers hun risicoanalyse maken. Naar eigen inzicht?

Van belang is voorts dat de gewone justitiabele (zowel de particulier als de ondernemer) niet geschaad wordt. Niet duidelijk is hoe een eenmaal opgelegd risicoprofiel kan

worden weerlegd. Niet duidelijk is voorts op welke basis risicoprofielen automatisch door het systeem worden verwijderd (MvT pagina 5). De kans lijkt groot dat er onbeperkt risicoprofielen worden opgebouwd zonder dat de betrokkenen daar iets tegen kunnen doen.

Rol notariaat

De Gecombineerde Commissie kan zich vinden in de afschaffing van het Preventief Toezicht. In het nieuwe systeem leunt echter de informatievoorziening zwaar op de Kamer van Koophandel, het Kadaster, het Justitiële Documentatiesysteem, het Centraal Insolventieregister en de informatie van de Belastingdienst. Sommige leden van de Gecombineerde Commissie menen dat het een gemiste kans is dat de Minister als informatiebron geen gebruik maakt van het notariaat. Het notariaat is immers betrokken bij de oprichting van rechtspersonen en zou op die basis bepaalde informatie ter beschikking kunnen stellen. Bij specifieke risicogevoelens, zoals waar de WWFT aan de orde is, heeft het notariaat, maar overigens ook de advocatuur, reeds een taak tot screening en zo nodig melding van een ongebruikelijke transactie. Indien echter, zoals onder het huidige preventief toezicht, betrekkelijk weinig gedaan wordt met de beschikbare gegevens (die wat betreft notariële akten ter beschikking staan via de Belastingdienst, omdat iedere akte daar binnen acht dagen geregistreerd wordt) dan kan de Gecombineerde Commissie zich ook voorstellen dat de taak volledig bij de overheid ligt. Een notaris of een advocaat is immers geen opsporingsambtenaar.

Wijzende naar de rol van de notaris binnen het rechtspersonenrecht zou denkbaar zijn dat het notariaat wel inzicht krijgt in de risicoprofielen. Op dit moment heeft het notariaat ook al inzicht in VIS en het GBA. Denkbaar zou zijn dat ook het notariaat inzicht krijgt in de risicomeldingen en de risicoprofielen zoals die binnen het geautomatiseerd systeem tot stand komen, zodat op basis daarvan de nodige extra drempels worden opgelegd bij het verrichten van de notariële dienstverlening.

Risicomelding

Het ontbreken van een helder beeld welke maatregelen men zal nemen bij mogelijke fraude (behalve dan het bestuursverbod) leidt tot de vraag of het volgen van de rechtspersoon wel tot enig verschil met thans zal leiden.

Hoe wordt de advocatuur, het notariaat, de accountancy op de hoogte gesteld? Blijft het alleen bij een bestuursverbod? Wat gaat de overheid doen wanneer men weet dat A een boef is en hij een nieuwe B.V. wil oprichten. Wil men bereiken dat misbruik van

rechtspersonen wordt beperkt dan dient men preventief te werken en daarvan is weinig te lezen in de MvT.

Het bijeenbrengen van alle gegevens, het verwerken daarvan, het aanleggen van risicoprofielen, het versturen van de risicomelding naar de handhavers, het vervolgens verwerken van deze risicomelding bij de handhavers om dan enige actie (nergens nader omschreven) te nemen, zal veel tijd nemen. In de Memorie van Toelichting wordt niet gerept van enige termijn.

D. Artikelsgewijs commentaar

Verwezen wordt naar het eerdere commentaar van de Gecombineerde Commissie, welk commentaar grotendeels is overgenomen.

Burgerlijk Wetboek

De Gecombineerde Commissie gaat er vanuit dat de Minister titel 7.13 BW te zijner tijd zal aanpassen daar waar bij de omzetting van de OVR naar B.V. nog gesproken wordt over de Verklaring van geen bezwaar (artikel 834).

Wet documentatie vennootschappen

Artikel 4 lid 1

Het Wetsvoorstel geeft aan over welke personen gegevens worden opgenomen in de registratie. Niet duidelijk is waarom 'functionarissen van de rechtspersoon' is toegevoegd. In de MvT is daar geen toelichting op gegeven.

Artikel 4 lid 5

De MvT geeft aan dat in veel gevallen misbruik werd gemaakt door het inschakelen van opa's of kleinkinderen. Is dat aantoonbaar? Om welk percentage gaat het? Gaan wij niet erg ver?

Den Haag, 29 oktober 2008

GECOMBINEERDE COMMISSIE VENNOOTSCHAPSRECHT

van de

Nederlandse Orde van Advocaten

en de

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

Concept-wetsvoorstel tot Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet Documentatie Vennootschappen en de Handelsregisterwet 1996 in verband met het vervallen van de verklaring van geen Bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen (het "Wetsvoorstel")

A. Inleiding

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Daartoe wordt Boek 2 BW, de Wet documentatie vennootschappen en de Handelsregisterwet 1996 gewijzigd in verband met de afschaffing van de ministeriële verklaring van geen bezwaar, de wijziging van preventief toezicht naar repressief toezicht en de uitbreiding van het toezicht naar andere rechtspersonen. Het Wetsvoorstel is gebaseerd op het rapport "Snel en secuur toetsen" dat op 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden (het "**Rapport**").

B. Samenvatting

De Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht ("**Gecombineerde Commissie**") is van mening dat het preventieve toezicht bestaande uit het voorafgaand aan een oprichting of statutenwijziging van een N.V. of B.V. verkrijgen van een ministeriële verklaring van geen bezwaar zo snel mogelijk moet worden afgeschaft.

Het voorgestelde repressieve toezicht van permanente en risicogestuurde screening lijkt op het oog een werkbaar alternatief. Naar de mening van de Gecombineerde Commissie zal deze screening in de praktijk haar doel (voorkoming van misbruik van rechtspersonen) niet bereiken, zolang de handhavingsinstrumenten beperkt zijn, in ieder geval zoals thans onvoldoende worden gebruikt. Hierbij merkt de Gecombineerde Commissie op dat bij het ontbreken van sanctiebeleid de regeling een beperkt positief effect zal hebben. De ervaringen met het gebruik van de gegevens van het huidige Systeem Vennoot zijn niet erg hoopgevend. Bovendien zal de "aanvoerlijn" van het Systeem Vennoot vanuit het notariaat droogvallen als gevolg van het vervallen van het preventief toezicht. Om dit te voorkomen is denkbaar dat het Systeem voor een bepaalde periode nog blijft worden gevoed door een aanmelding vanuit het notariaat.

C. Algemeen Commentaar

De bestaande situatie

Ten aanzien van de thans bestaande situatie is de Gecombineerde Commissie, met de Werkgroep in haar Rapport, van mening dat het huidige preventieve toezicht een aantal mankementen vertoont, zoals:

- het vertraagt de oprichting en statutenwijziging van rechtspersonen en belemmert daarmee het rechtsverkeer;
- het is een administratieve last die weinig effect oplevert. Bovendien worden er slechts zeer weinig aanvragen geweigerd (minder dan 0,5%);
- de informatievoorziening en uitwisseling is beperkt;
- het is uniek in vergelijking tot buitenlandse systemen waar geen (of zeer beperkt) preventief toezicht aanwezig is en derhalve nadelig voor de concurrentie van Nederland met andere landen binnen de Europese Unie;
- het voorkomt misbruik met rechtspersonen niet omdat de personen die misbruik willen maken eenvoudigweg aandelen kunnen overnemen of uitwijken naar buitenlandse rechtsvormen.

Op grond hiervan juicht de Gecombineerde Commissie de voorgestelde wetswijziging toe en pleit ervoor deze zo snel mogelijk in werking te laten treden.

Alternatief toezicht en misbruikbestrijding.

In plaats van het preventieve toezicht wordt nu een permanent repressief toezicht voorgesteld, waarin de Wet documentatie vennootschappen de mogelijkheid biedt om een groot aantal gegevens te koppelen. Het Wetsvoorstel heeft - ten onrechte in de visie van de Gecombineerde Commissie - de alternatieven van aanmelding (achteraf) van oprichtingen/statutenwijzigingen door het notariaat, al was het maar alvast voor een proefperiode, en het bestuursverbod niet uit het Rapport overgenomen.

Zoals in de (ontwerp) Memorie van Toelichting al wordt geconstateerd, heeft de overheid, mits de thans al beschikbare gegevens goed worden georganiseerd, al een groot aantal gegevens beschikbaar. Oprichtingen en statutenwijzigingen van rechtspersonen worden gemeld aan het Handelsregister (het nieuwe Basisregister), evenals de gegevens van de enig aandeelhouder, bestuurders, commissarissen, gevolmachtigden en dergelijke. Daarnaast bestaat er nog een aantal andere registers, waaronder die van de AFM en andere toezichthouders en het faillissementenregister, terwijl ook beschikbaar zijn gegevens van de Belastingdienst en UWV en gegevens die zijn verkregen op grond van het OM, opsporingsdiensten en o.a. van de Wet MOT. Elke overdracht en uitgifte van aandelen op naam (en vestiging van beperkte rechten op aandelen op naam) geschiedt bij notariële akte en is derhalve eveneens reeds bij de Belastingdienst bekend.

Hoewel de Gecombineerde Commissie het niet geheel kan overzien lijkt het er op dat niet alle thans reeds beschikbare gegevens worden aangeleverd aan Dienst Justis. Het goed organiseren van de melding van de thans al beschikbare gegevens is kennelijk een lastige zaak en het lijkt geruime tijd te gaan duren voordat een en ander gerealiseerd is. Voor de goede orde wordt in dit kader nog gewezen op de informatiestroom op basis van de WID/Wet MOT.

Indien duidelijk zou worden waar bepaalde misbruikgevallen ontstaan, dan nog ontbreekt het op dit moment aan een goed sanctieapparaat. Weliswaar bestaat reeds de mogelijkheid voor het OM en opsporingsinstanties om misbruik aan te pakken, maar

in de praktijk wordt hier helaas zelden gebruik gemaakt. Dit is thans al een grote frustratie voor o.a. curatoren.

Het valt de Gecombineerde Commissie verder op dat al geruime tijd over het al of niet invoeren van een bestuursverbod wordt gesproken (zie Brief van Minister Donner d.d. 15 september 2004). De Werkgroep doet in haar Rapport een voorstel tot invoering van het bestuursverbod. Concrete stappen om een bestuursverbod te introduceren zijn echter nog niet genomen, althans niet zichtbaar in het Wetsvoorstel.

De Gecombineerde Commissie komt tot de conclusie dat de wijze waarop (de organisatie van) het repressieve toezicht thans wordt voorgesteld niet afdoende zal zijn en gevreesd wordt dat het Wetsvoorstel niet zal leiden tot een verbetering van de bestrijding van het misbruik van rechtspersonen.

De Ultimate Beneficial Owner

Bij tijd en wijle komt op de vraag naar informatie over de Ultimate Beneficial Owner ("UBO") van een rechtspersoon.

Nog los van de vraag dat niet altijd te achterhalen is wie de UBO is (toonderstukken, trusts etc.) wenst de Gecombineerde Commissie op te merken dat er ook personen zijn die om zeer gegronde redenen, waaronder economische, privacy of veiligheidsredenen, hun gegevens over deelname aan een rechtspersoon niet kenbaar willen maken aan de markt.

Naar de mening van de Gecombineerde Commissie zullen de resultaten van de (nieuwe) wetgeving voor WID/Wet MOT eerst moeten worden afgewacht.

D. Technisch commentaar

1. Wijzigingen in Boek 2 Burgerlijk Wetboek

- a. In de wet staat onder onderdeel J:
"In artikel 204a, eerste lid, derde volzin vervalt de zinsnede "hetzij een maand voordat de ministeriële verklaring van geen bezwaar is aangevraagd voor een

oprichting die uiterlijk een maand na de verklaring van geen bezwaar geschiedt".

In deze volzin dient het ook daarvoor gebruikte woord "hetzij" te vervallen, omdat er anders staat: "De beschrijving heeft betrekking op de toestand van hetgeen wordt ingebracht op een dag die niet eerder ligt dan hetzij vijf maanden voor de oprichting. De beschrijving etc."

- b. De artikelen 332 (fusie) en 334 gg (splitsing) van het huidige Burgerlijk Wetboek dienen te vervallen.
 - c. De Gecombineerde Commissie gaat er verder voor de goede orde van uit dat ook het wetsvoorstel voor de nieuwe flexibele B.V., waar nodig, in overeenstemming met deze tekst is of wordt gebracht.
2. Wijzigingen in de Wet documentatie vennootschappen

Onderdeel e sub i: Waarom zijn personenvennootschappen en eenmanszaken hier niet genoemd?

Artikel 1 onderdeel e sub 2: De Gecombineerde Commissie vraagt zich af waarom de 'gevolmachtigde handelsagent' hier onder valt, aangezien deze niet in een zelfstandig register zijn opgenomen.

De Gecombineerde Commissie vraagt zich voorts af hoe gegevens van buitenlandse rechtspersonen worden verzameld en wanneer een buitenlandse onderneming onder de Wet documentatie vennootschappen valt.

Artikel 4 lid 1: De Gecombineerde Commissie ziet niet in hoe gegevens over leden van een vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij kunnen worden verzameld. Bovendien ontstaat daarbij mogelijk strijd met bestaande privacy wetgeving.

Tenslotte wordt opgemerkt dat misbruik van rechtspersonen - de Memorie van Toelichting spreekt over ongeoorloofde doeleinden - niet

altijd even scherp is te definiëren. Is daar ook sprake van bij ongeoorloofde doeleinden in het buitenland? En wie bepaalt dit?

Den Haag, 31 mei 2007

De Minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 20 november 2008
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13479 ONTW / RMD
uw kenmerk 5567374/08/6

cc

onderwerp Adviesaanvraag conceptwetsvoorstel tot wijziging van onder meer boek 2 BW en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 3 oktober 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van onder meer boek 2 BW en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de gegevensverwerking ter voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen(het “Wetsvoorstel”).

Het wetsvoorstel beoogt het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Daartoe wordt voorgesteld het preventieve toezicht dat gebaseerd is op de verklaring van geen bezwaar, te vervangen door een systeem van doorlopende controle.

Met de afschaffing van het preventieve toezicht vervalt de in de artikelen 174a en 284a boek 2 BW voorziene mogelijkheid beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) tegen de in deze artikelen onder a t/m c genoemde weigeringen¹. Wat betreft het beroep tegen besluiten op grond van de artikelen 156 en 266 van boek 2 van het BW (zie artikelen 174 a en 284a onder d boek 2 BW), wordt van de gelegenheid gebruikt gemaakt om beroep in twee instanties in te voeren. Deze besluiten moeten worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb is geregeld dat alvorens beroep bij de rechtbank wordt ingesteld, bezwaar dient te worden gemaakt bij het bestuursorgaan. Gelet hierop kunnen Afdeling 8 van Titel 4 en Afdeling 8 van Titel 5

¹ De weigering van de MvJ om wegens gewichtige redenen ten hoogste drie maanden uitstel te verlenen op de regel dat de akte van oprichting binnen drie maanden na afgifte van de verklaring van geen bezwaar moet worden verleden; de weigering van de MvJ een verklaring van geen bezwaar af te geven, en de weigering van de MvJ een verklaring van geen bezwaar bij statutenwijziging af te geven.

datum 20 november 2008
kenmerk UIT 13479 ONTW / RMD
pagina 2 van 3

van boek 2 van het BW over beroep geheel worden geschrapt. Gezien de aard van de materie en de ervaring die het CBb heeft op dit terrein, wordt voorgesteld het CBb als hoger beroepsrechter te laten fungeren. Deze hoger beroepsmogelijkheid wordt gerealiseerd door een in artikel VI sub 1 van het voorontwerp voorgestelde aanpassing van de Bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Rechtspraak in twee feitelijke instanties

De Raad merkt op dat hij als uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties hanteert, en zich aldus kan vinden in de voorgestelde rechtsmachtverdeling. De Raad merkt hierbij nog het volgende op. In het economisch verkeer is duidelijkheid omtrent het reilen en zeilen van met name NV's en BV's cruciaal. Het spoedig krijgen van een eindoordeel van de rechter in kwesties als de onderhavige is op zichzelf zowel in het voordeel van de "toezichthouder" als van de betrokken onderneming. Dit levert een bijdrage aan de bevordering van de economische belangen van Nederland als "vestigingsland". De te verwachten hoeveelheid zaken is echter zo gering dat moet worden aangenomen dat de voor de betrokken partijen gewenste snelheid van behandeling ook kan worden verzekerd bij concentratie van de zaken bij één gerecht van eerste aanleg.

Concentratie

Uitgaande van het voorliggende wetsvoorstel merkt de Raad het volgende op. Rechterlijke concentratie kan gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde zijn. In het toetsingskader Rechterlijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

1. de behandeling van een categorie zaken *bijzondere rechterlijke expertise* vereist, en
2. zich jaarlijks een *beperkt aantal zaken* van deze categorie aandient.

Van *bijzondere rechterlijke expertise* is sprake als voor de behandeling van de zaken een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis is vereist en/of ervaring met de behandeling van bepaalde zaken is vereist.

Naar verwachting zal het wetsvoorstel een verwaarloosbaar aantal extra zaken opleveren. Gelet op de materie en het gevoelen dat het niet om zoveel zaken zal gaan dat alle rechtbanken de mogelijkheid hebben de benodigde expertise te ontwikkelen, is rechterlijke concentratie wenselijk te achten. In

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 20 november 2008
kenmerk UIT 13479 ONTW / RMD
pagina 3 van 3

verband daarmee wordt er voor gekozen om deze zaken in eerste aanleg te concentreren bij één rechtbank. Gezien het hiervoor genoemde verwaarloosbare aantal verwachte extra zaken in combinatie met de materie waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet, lijkt het de Raad wenselijk de beroepen inzake de ontheffingsbeschikkingen aan de rechtbank Rotterdam toe te delen.

Gelet op de aard van de materie en de ervaring die het CBb heeft op dit terrein ligt aanwijzing van het CBb als hoger beroepsrechter volgens de Raad voor de hand.

Overig

Risicomelding

Ten aanzien van een rechtspersoon kan een risicomelding worden gedaan. Deze risicomelding wordt gedaan naar aanleiding van een (risico)analyse van gegevens uit bronnen die in het wetsvoorstel worden genoemd. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet welke status deze risicomelding heeft. De vraag is of de risicomelding moet worden gezien als een voorbereidingshandeling. Mocht dat zo zijn dan zou dat karakter in het wetsvoorstel dienen te worden geëxpliciteerd. De Raad verzoekt dit te verduidelijken.

Werklast

De Raad verwacht voor wat het bestuursrechtelijk deel betreft, geen noemenswaardige gevolgen voor de werklast. De werklastgevolgen voor wat het strafrechtelijk deel betreft, zijn opgenomen in (onderdeel van) het zogenoemde Fraudeprogramma. Mocht het wetsvoorstel toch aanleiding geven tot een onvoorziene grote toestroom van zaken, dan behoudt de Raad zich het recht voor hierop terug te komen.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak