

Vergaderjaar 2009–2010

31 948

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 2 maart 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In de wetenschap dat rechtspersonen kunnen worden gehanteerd als middel voor financieel en fiscaal misbruik, is een controle op het gebruik van dit middel van groot belang. De huidige verklaring van geen bezwaar heeft daartoe een te statisch karakter. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt terecht beoogd het toezicht op rechtspersonen continu te laten plaats vinden. Deze leden hebben echter nog een aantal vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en wat deze leden betreft staat vast dat de verklaring van geen bezwaar moet worden afgeschaft. Niettemin zien deze leden in het wetsvoorstel wel een aantal bezwaren en willen graag van de gelegenheid gebruik maken de regering nog enkele vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met lichte verontrusting kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat zonder beraadslaging en stemming door de Tweede Kamer is aangenomen. Deze leden hebben op enkele onderdelen indringende vragen, mede tegen de achtergrond van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Brouwer-Korf en de evaluatie van de Wbp van 3 november 2009. In die kabinetsreactie wordt dit wetsvoorstel als voorbeeld genoemd bij de verbetering van multidisciplinaire samenwerking. Het rapport van de Commissie noemt zes grondslagen voor het beoordelen van de vraag of zorgvuldig met persoonsgegevens wordt omgegaan. Dit richtinggevend kader willen deze leden als basis voor de toetsing benutten.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt het voor

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

komen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Deze leden hebben op dit moment slechts een enkele vraag.

2. Algemeen

Analyse

Kan de regering gegevens (cijfers) verschaffen over financieel-economische criminaliteit? De leden van de **VVD**-fractie vragen zich namelijk af hoe groot het probleem is? Kan de regering inzicht geven in waar het crimineel vergaarde geld zoal voor wordt gebruikt? Is dat voor terroristische activiteiten? Staat de oplossing in verhouding tot het probleem? Of wordt er zoveel informatie verzameld dat niemand de (juiste) informatie kan vinden? De automatiseringsprojecten bij de overheid stemmen in het algemeen niet tot grote vreugde. Niet alleen de Belastingdienst heeft een reputatie op dit gebied maar ook de politie, gezien de recente problemen in Noord en Oost Nederland. En als de juiste informatie wordt «uitgezeefd», gaan het OM en de andere handhavers dan ook de handhavinginstrumenten hanteren? Ook hierover hebben deze leden vragen. De handhavinginstrumenten blijven dezelfde. Op zich zijn er meer dan voldoende (civielrechtelijke en strafrechtelijke) handhavinginstrumenten, alleen de kritiek is dat ze zeer gebrekkig zijn of in het geheel niet worden gehanteerd. Zullen de handhavers onder de nieuwe wet de verkregen informatie beter oppakken? Zijn daar waarborgen voor? Zo ja, welke? Wat maakt volgens de regering het nieuwe systeem effectiever dan het oude?

Er worden over nogal wat personen gegevens opgenomen, tot kleinkinderen aan toe. Als je gaat frauderen moet je dus andere dan in de wet genoemde personen inschakelen. Deze leden vragen zich af hoe groot de kans is dat een dergelijke stroman/vrouw wordt ontdekt? Zou onder de nieuwe wetgeving de vastgoedfraude bij het voormalig Bouwfonds en het Philips-pensioenfonds, waarbij ooms, broers, bankiers, notarissen en accountants betrokken waren, eerder zijn ontdekt?

Transparantie non-profit organisaties

De regering heeft in verschillende documenten zoals de nota inzake de bestrijding van misbruik van non-profit organisaties voor «terrorismefinanciering»¹ en de nota bestrijding misbruik van non-profitorganisaties², het voornemen geuit om in het kader van misbruikbestrijding van non-profit organisaties maatregelen te treffen ter vergroting van de transparantie van deze organisaties, in het bijzonder van stichtingen. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de minister kan aangeven hoe deze voornemens zich verhouden tot het voorliggende wetsvoorstel, en of het kabinet zich beraadt op aanvullende regels ter verhoging van de transparantie van non-profit organisaties, in het bijzonder van stichtingen?

3. Werkwijze

Informatie(uitwisseling)

In het kader van de aanvraag van de verklaring van geen bezwaar draagt de notaris zorg dat bepaalde informatie, waaronder informatie over de zogenoemde «ultimate beneficial owner» of «UBO», bij de dienst JUSTIS wordt aangeleverd. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de regering van mening is dat informatie over de UBO van belang is voor het goed functioneren van het toezicht? Zo ja, op welke wijze is gewaarborgd dat na afschaffing van de verklaring van geen bezwaar, informatie over de UBO wordt verkregen en in het systeem wordt opgenomen en permanent wordt geactualiseerd?

¹ Kamerstukken II 2004/05, 27 925, 136.

² Kamerstukken II 2003/04, 27 925, 181.

Over de (herkomst van de) informatie hebben de leden van de **VVD**-fractie een aantal vragen. Afnemers en leveranciers van informatie zijn deels dezelfde. Zit hier geen risico in? Informatie van de AIVD wordt in de beginfase nog niet meegenomen in de screening. Op termijn zou dit mogelijk zijn. Waar hangt het van af of op termijn informatie van de AIVD wordt meegenomen? Wat zou op termijn nog meer mogelijk kunnen zijn? Informatie van buitenlandse inlichtingendiensten?

Onder de huidige regelgeving verstrekt een instantie geen gegevens indien dat in strijd is met de op die instantie van toepassing zijnde regelgeving. De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af of het juist is dat onder de Wcr instanties wel gehouden zijn niet-openbare gegevens te verstrekken aan Justis, ook al is dat niet toegestaan door de op deze instantie van toepassing zijnde wetgeving? Zijn de in art. 3 genoemde instanties daartoe verplicht zelfs indien zij een zwaarwegend belang hebben niet daartoe over te gaan? Hoe dienen handhavende instanties hiermee om te gaan, bijvoorbeeld toezichthouders met een geheimhoudingsplicht op basis van EU wetgeving, inzake vertrouwelijke informatie van financiële ondernemingen genoemd in art. 1:89 Wft? Op welke wijze wordt voorzien in adequate afstemming en samenwerking tussen de handhavende instanties? Op basis van art. 8 Wcr kunnen uit de registratie ook gegevens worden verstrekt aan buitenlandse instanties met een soortgelijke publiekrechtelijke taak. Op grond van art 7 Wcr is slechts ingeval van een risicomelding gegevensverstrekking uit niet-openbare bronnen toegestaan. Art 8 Wcr bevat geen beperking. Heeft dat tot gevolg dat aan buitenlandse instanties *wel* buiten een risicomelding gegevens uit niet-openbare bronnen verstrekt kunnen worden?

Omgang met gegevens

Verzameling vindt plaats op basis van risicoprofielen met selectiecriteria. In het kader van proportionaliteit en subsidiariteit zal Justis zich moeten beperken tot de hoogstnoodzakelijke gegevens («need to know» in tegenstelling tot «nice to know»), die zo spoedig mogelijk na ommekomst van de voorgeschreven periode van een gebruikstermijn van twee jaar, vernietigd dienen te worden. De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af welke exacte termijnen Justis en de handhavende instanties zullen hanteren? Krachtens art. 5 lid 6 verwijderd het ontvangende bestuursorgaan de risicomelding uit zijn administratie indien daar binnen twee jaar geen gebruik van is gemaakt. Als een risicoanalyse van een risicomelding niet leidt tot de conclusie van een verhoogd risico dienen de gegevens volgens de staatssecretaris te worden verwijderd uit het systeem. Op welke wijze is deze procedure en het toezicht daarop gewaarborgd? Indien verstrekking van persoonsgegevens uit registratie plaatsvindt aan instanties of personen met een publiekrechtelijke taak, wordt van die verstrekking en het doeleinde daarvan aantekening gemaakt. De aantekening wordt vijf jaar bewaard. Wordt bij gegevensverstrekking aan andere gebruikers wel of geen aantekening gemaakt? Wat gebeurt met de aantekening na vijf jaar? Wordt die vernietigd en wie ziet daarop toe? Welke sancties zijn hierop van toepassing en wie is of zijn de handhavende instantie(s)?

Risicoprofielen

De controle vindt plaats aan de hand van verschijnselen die kunnen duiden op misbruik van of door rechtspersonen (o.a. verdachte juridische constructies en rechtsvormen). De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af wat verdachte rechtsvormen zijn?

In de registratie kunnen gegevens worden opgenomen over andere personen die het beleid van de rechtspersoon (mede kunnen) bepalen

(art. 4 lid 2 Wcr). Justus verzamelt zelf de informatie over de uiteindelijke beleidsbepaler. De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af hoe wordt vastgesteld wie deze uiteindelijke beleidsbepaler is? Op welke wijze zal de Dienst Justis de afweging maken, zoals op advies van de Raad van State is opgenomen in art. 4 lid 3 Wcr, dat gegevens van genoemde personen slechts in de registratie kunnen worden opgenomen indien dit «nodig is in verband met de analyse van het bestuursnetwerk van de rechtspersoon»? Kan de regering aangeven hoe Justus dit zal toepassen? Wanneer en op welke gronden zullen gegevens van familieleden ter onderbouwing van de risicomelding daarin worden opgenomen? Op welke wijze wordt daarover achteraf verantwoording afgelegd? Op welke wijze zal Justus het begrip «levensgezel» hanteren? Wordt door het tot risicofactor bestempelen van «betrokkenheid van familieleden» de branche familiebedrijven niet in een ten onrechte verhoogde kans categorie gebracht aan onderzoek onderworpen te worden? In reactie op het CBP liet de staatssecretaris weten dat als mocht blijken dat het toch niet zinvol is de voorgestelde kring van familieleden te betrekken bij de screening, de desbetreffende risicoprofielen zullen worden aangepast. Op welke wijze en op welke termijn zal deze heroverweging plaats vinden? Mede op advies van de Raad van State bepaalt art 9 Wcr dat jaarlijkse heroverweging plaats vindt over de noodzaak van opname van gegevens in de registratie. Kan de staatssecretaris aangeven hoe, door wie en onder welk toezicht deze heroverweging plaatsvindt en hoe de deugdelijke afwikkeling gewaarborgd is van de gegevensverwijdering? Hoe wordt voorkomen dat een vervuild, achterhaald data-systeem ontstaat dat niet alleen suboptimaal functioneert voor de doelstelling maar tevens risico's bevat voor onjuiste verdachtmaking? In hoeverre is hier, zoals in de kabinetsbrief beschreven, sprake van verzwaring van de verplichting tot data-minimalisatie, door middel van het expliciet maken van bewaartermijnen en wat daarna gebeurt, al dan niet in combinatie met een opschoon verplichting?

De risicoanalyse die wordt uitgevoerd is gebaseerd op risicoprofielen en risico-indicatoren die periodiek door de regering worden heroverwogen en vastgesteld. De leden van de **SGP**- en **ChristenUnie**-fractie vragen de regering op welke wijze deze periodieke heroverweging plaats vindt. Welke criteria worden hierbij aangelegd?

4. Recht op bescherming van de persoonsgegevens

De leden van de **VVD**-fractie vinden dit typisch een voorbeeld van een wet, waar de overheid op basis van risicoprofielen (profiling en datamining) steeds verder doordringt in de persoonlijke levenssfeer. Hoewel het gaat over bedrijven, kennen we ontzettend veel kleine bedrijven in Nederland. Daar vallen de natuurlijke personen vaak samen met de rechtspersonen. Bovendien worden ook gegevens over de bij de bedrijven betrokken natuurlijke personen geregistreerd, uitgewisseld en met elkaar vergeleken (tot kleinkinderen aan toe).

Alle bedrijven zijn risicobedrijven. Wat is de reactie van de regering hierop?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af in hoeverre binnen het HTR systeem overwogen is een privacy enhanced technology in te bouwen, en of er risico analyses als privacy impact assessments zijn toegepast, zoals beschreven in de kabinetsbrief van 3 november 2009? Zo ja, wat waren daarvan de uitkomsten?

Het kabinet onderschrijft het belang van transparantie, en tegelijkertijd, dat die in het veiligheidsdomein niet altijd geboden kan worden. Waar dit niet mogelijk is, behoort het gemis in het belang van de burger gecompenseerd te worden door toezicht door één of meerdere instanties en

door middel van toetsing door de rechter achteraf, aldus het kabinetsstandpunt. Kan de regering aan deze leden aangeven welke compensatie in dit geval geboden wordt voor de gebrekkige transparantie bij de Wcr? Dit geldt eens te meer voor familieleden en levensgezellen van bestuurders van rechtspersonen, die veelal onbekend zullen zijn met hun registratie. Op welke wijze worden «voldoende passende waarbomen geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer», zoals de Wbp art 23 lid 1 e voorschrijft?

Op grond van de Wbp kan een betrokkene om inzage en correctie van de verwerkte gegevens verzoeken bij Justis. Dat is uiteraard alleen mogelijk als betrokkene op de hoogte is van de aanwezigheid van zijn gegevens in die registratie. Betrokkenen worden niet op de hoogte gesteld van het feit dat een risicomelding is gedaan, omdat die als zodanig geen rechtsgevolgen heeft. Wordt een strafrechtelijke vervolgactie door een handhaver ingezet, dan zal het belang van de opsporing openheid van zaken aan de betrokkene in de weg staan. Deze leden vragen zich af of het klopt dat ingeval van civielrechtelijke of preventieve acties eveneens geen melding aan betrokkene wordt gedaan? Kan de staatssecretaris aangeven welke mogelijkheden burgers in dergelijke gevallen hebben voor het uitoefenen van hun rechten krachtens de Wbp inzake de Wcr, voor zowel wat betreft hun recht op inzage en correctie, als het beroep op interne en externe toezichthouders?

5. Tot slot

Handhaafbaarheid

Gebrekkige rechtshandhaving is blijkens het WTR rapport een van de voornaamste kritiekpunten op het huidige systeem van preventief toezicht. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de bestrijding van misbruik met rechtspersonen te verbeteren, maar hoe schat de regering in dat de praktijk van de handhaving hierop zal reageren? De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af hoe handhavers de risicomeldingen zullen hanteren? Is er voldoende mankracht beschikbaar? En wat is de situatie bij de dienst Justis? Hoe, wanneer en aan wie zullen de bij de Wcr betrokken instanties, Justis voorop, verantwoording afleggen over de wijze waarop de toepassing van de Wcr in de praktijk functioneert?

AMvB

Meldingen worden gedaan aan handhavers (OM, belastingdienst, DNB, AFM, en de politie incl. bijzondere opsporingsdiensten als FIOD-ECD en SIOD). Dit wordt in een AMvB uitgewerkt. Niet uitgesloten wordt dat deze groep van handhavers na de opstartfase zal worden uitgebreid, wanneer bijvoorbeeld blijkt dat risicomeldingen informatie bevatten die voor andere handhavers interessant kan zijn voor de uitoefening van hun taak. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af aan welke andere handhavers er gedacht moet worden? Wordt de betreffende AMvB voorgehangen?

Artikelsgewijs

In dit wetsontwerp wordt voorgesteld onder meer artikel 2:4 BW te wijzigen. In artikel 2:4 BW is bepaald dat het ontbreken van kracht van authenticiteit van een uiterste wilsbeschikking het ontstaan verhindert van een rechtspersoon, die bij die akte in het leven zou zijn geroepen. Aangezien alleen stichtingen bij uiterste wilsbeschikking in het leven kunnen worden geroepen, heeft deze bepaling slechts betrekking op deze specifieke vorm van rechtspersoonlijkheid.

De bedoelde regeling hield verband met de bepaling onder het oude erfrecht, dat een door notariële tussenkomst opgemaakte uiterste wilsbe-

schikking nietig was, indien de notariële akte waarin zij was opgenomen authenticiteit miste. Met de invoering van het nieuwe erfrecht is echter op dit punt een ander regime ingevoerd. Het gebrek aan authenticiteit leidt onder het huidige erfrecht als regel niet tot nietigheid maar tot vernietigbaarheid. Een uiterste wilsbeschikking die niet is vernietigd, is geldig. Bij de invoeringswet Boek 4 BW is verzuimd artikel 2:4 BW hierop aan te passen. Hierdoor is naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie een ongerijmde situatie ontstaan. Hoewel de uiterste wilsbeschikking ondanks het ontbreken van authenticiteit geldig kan zijn, is de stichting die de erflater bij diezelfde uiterste wilsbeschikking had willen oprichten, op grond van artikel 2:4 BW nietig. In een bijdrage aan een themanummer van het WPNR (nr. 6633, p. 659) is hierop gewezen. Deelt de regering deze analyse en zo ja, is de regering bereid te gelegener tijd hiertoe een wijziging van artikel 2:4 BW voor te stellen, bijvoorbeeld door in het eerste lid van dit artikel tot uitdrukking te brengen dat de nietigheid (en niet het gebrek aan authenticiteit) van de uiterste wilsbeschikking het ontstaan verhindert van een rechtspersoon die daarbij in het leven zou zijn geroepen?

De leden van de verschillende fracties zien met belangstelling uit naar de antwoorden van de regering.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren