

Vergaderjaar 1995–1996

**24 036**

## **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

**Nr. 23**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juli 1996

Hierbij zend ik u het rapport van de werkgroep **Preventief toezicht vennootschappen**.<sup>1</sup>

Het preventief toezicht op vennootschappen is een van de onderwerpen uit de tweede tranche van het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (MDW). De betrokken MDW-werkgroep onder voorzitterschap van dr. J. C. K. W. Bartel heeft kritisch gekeken naar de betekenis van het preventief toezicht zoals dat thans in Nederland wordt uitgeoefend. Op 31 mei jl. heeft de werkgroep haar rapport vastgesteld.

Het kabinet onderschrijft de analyses en de meeste aanbevelingen van de werkgroep en verbindt daaraan de volgende conclusies.

#### **Functie preventief toezicht**

Aanleiding tot het instellen van deze MDW-werkgroep was het probleem dat door de huidige opzet van het overheidstoezicht op vennootschappen het bedrijfsleven steeds het risico loopt met wachttijden te worden geconfronteerd. Dat overheidstoezicht is er echter niet zomaar. Het heeft een bepaalde waarborgfunctie. Ook de vormeis van een notariële akte, die wettelijk wordt gesteld aan de oprichting van N.V.'s en B.V.'s en aan statutenwijziging, heeft een waarborgfunctie. Het is niettemin zinvol kritisch te kijken naar de verhouding tussen deze beide functies: waar is sprake van een maatschappelijke meerwaarde en hoe verhouden zich dan de baten en de lasten?

De werkgroep heeft voor de beantwoording van deze vraag onderscheid gemaakt tussen het juridisch-technisch toezicht en het toezicht dat tot doel heeft de bestrijding van het gebruik van vennootschappen voor criminele of frauduleuze doeleinden.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

### **Toezicht gericht op juridische aspecten**

Het juridisch toezicht houdt in dat de overheid nagaat of de notariële concept-akte niet in strijd is met de wet of de openbare orde. De werkgroep stelt zich op het standpunt dat de zorg voor technisch correcte statuten thuishoort bij de notaris en niet bij de overheid. Ik deel deze opvatting. Het gaat hier in wezen om de vraag hoe de kwaliteit van de notariële dienstverlening het beste kan worden bewaakt. Overheidstoezicht op notariële akten is een afwijkende vorm van kwaliteitsbewaking. Deze behoeft een bijzondere legitimatie. Als die niet of niet meer voldoende aanwezig is, moet de uitzonderingssituatie worden beëindigd.

Het juridisch toezicht heeft stellig zijn voordelen. De werkgroep geeft deze ook aan. Maar zij kunnen onder de huidige omstandigheden, met een vennootschapsrecht dat niet langer sterk in beweging is, worden bereikt op een wijze waarbij maatschappelijke baten en lasten beter met elkaar in evenwicht zijn.

Concreet komt de werkgroep tot de aanbeveling om de huidige departementale richtlijnen aan de hand waarvan de juridisch-technische beoordeling van de notariële akten thans plaatsvindt, over te brengen naar uitvoeringsvoorschriften en waar nodig naar het Burgerlijk Wetboek. Verder moet wegens de toenemende behoefte van het (internationale) bedrijfsleven aan bijzondere bepalingen in de opvatting van de werkgroep worden voorzien in een ontheffingsbevoegdheid. Ik zal een wijziging van het BW dienaangaande voorbereiden. De aard van de wijziging zal worden gezien in samenhang met de meer algemene voornemens om allerlei bepalingen van dwingend recht met betrekking tot vennootschappen flexibeler te maken.

### **Toezicht gericht op de bestrijding van misbruik**

Bestrijding van misbruik door middel van vennootschappen is een verantwoordelijkheid van de overheid. Deze taak kan niet worden opgedragen aan het notariaat.

Zoals bij iedere vorm van rechtshandhaving is sprake van een preventieve en een repressieve component. Deze liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar.

Preventieve en repressieve aandacht moet zo worden verdeeld dat een zo groot mogelijk effect met een minimum aan lasten voor de bonafide betrokkenen wordt bereikt. Een grondige afweging van de voor- en nadelen van een uitsluitend repressieve aanpak en van een benadering waarin ruimte blijft bestaan voor preventieve inspanningen, heeft de werkgroep tot de conclusie gebracht dat enige vorm van preventie bij de bestrijding van misbruik niet kan worden gemist.

Concreet beveelt de werkgroep aan om bij de preventie te volstaan met een controle op de financiële en criminele antecedenten van degenen die het beleid in de vennootschap gaan bepalen. Deze controle moet door aanpassing van werkmethoden en door gebruikmaking van automatisering zo worden uitgevoerd dat wachttijden zullen zijn uitgesloten voor belanghebbenden zonder bezwarende antecedenten. Andere informatie die voor de misbruikbestrijding van belang is, kan ook nog na de totstandkoming van de oprichting of de statutenwijziging worden verstrekt.

In aanvulling hierop wordt voorgesteld om de belangrijkste ontduikingsmogelijkheid bij de misbruikpreventie, de handel in lege B.V.'s, aan te pakken door ook een antecedententoetsing bij aandelenoverdrachten in te voeren.

Het betreft hier een lastige afweging. De voorstellen doen voldoende recht aan het belang van preventie, mede in relatie tot de per definitie beperkte mogelijkheden van rechtshandhaving met repressieve middelen. De antecedententoetsing op aandelenoverdrachten mag vanzelfsprekend geen belemmering gaan vormen voor het economisch verkeer. Ik zal aan dat aspect bij de voorbereiding van de betrokken wetgeving bijzondere aandacht geven.

Bovendien moet de wenselijkheid van toezicht op aandelenoverdracht bovenop de bestaande notariële registratie worden beoordeeld rekening houdend met de daarmee gepaard gaande extra administratieve belasting en in samenhang met de mogelijkheden om de wetgeving zo in te richten, dat ook andere wegen voor ontduiking van het toezicht worden beperkt. Ik zal dit nader afwegen en een voorstel formuleren.

### **Tussenresultaat**

Over de verbetering van de efficiency met inachtneming van de eisen die de huidige wetgeving stelt aan de uitvoering van het preventief toezicht, doet de werkgroep een reeks van concrete voorstellen (hfdst. 7.1 – Tussenresultaat). Zij sluiten aan bij de beleidsaanpassingen die ik al in gang heb gezet. Over de concrete implementatie van de voorstellen merk ik het volgende op.

Aan de Koninklijke Notariële Broederschap zal ik vragen om uiterlijk 1 oktober a.s. aan te geven welke model-akten nog actueel zijn. Verder zal ik zo spoedig mogelijk in overleg treden met de Broederschap om tot een verdere stroomlijning van de procedure binnen de huidige wettelijke kaders te komen. Dit betreft onder andere afspraken over de uitgifte van BV-nummers, het naar voren halen van het antecedentenonderzoek en de behandeling van bijzondere bepalingen die afwijken van de model-akten. Ten slotte zal ik de Broederschap betrekken bij de opstelling van de criteria op grond waarvan aanspraak kan worden gemaakt op een spoed-procedure. Ik verwacht dat de Broederschap aan de beoogde efficiency-verbetering gaarne haar medewerking zal geven. Hiervan uitgaande zal het tussenresultaat uiterlijk voor het einde van dit kalenderjaar zijn gerealiseerd. De doorlooptijd voor de bonafide ondernemer kan dan in de meeste gevallen twee weken of minder bedragen.

### **Eindresultaat**

Voor het bereiken van het eindresultaat zijn wetswijzigingen en aanpassing van automatiseringssystemen nodig (hfdst. 7.2 – Eindresultaat). Bij de wetswijzigingen gaat het om aanpassing van de bestaande regeling van het preventief toezicht bij oprichting en statutenwijziging en eventuele invoering van een preventief antecedentenonderzoek bij de overdracht van aandelen. Verder zal ik bezien welke voorschriften van de huidige departementale richtlijnen naar Boek 2 BW of de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften moeten worden overgebracht. Voorts zijn voorzieningen nodig ter waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij een rechtstreeks berichtenverkeer tussen het notariaat en het Centraal Justitieel Documentatieregister (CJD) in Almelo.

Ik zal op korte termijn en zoveel mogelijk aan de hand van concept-regelingen het overleg met de betrokken organisaties voeren. Mijn streven is erop gericht de wetsvoorstellen nog tijdens het parlementaire jaar 1996–1997 voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

Met betrekking tot de noodzakelijke aanpassingen op automatiseringsgebied meent de werkgroep dat een harde garantie moet worden gegeven

dat op 1 januari 1998 het antecedentenonderzoek binnen uiterlijk 48 uur kan plaatsvinden. Gelet op de actuele stand van zaken met betrekking tot de automatisering van het CJD meen ik dat deze termijn bij het huidig aantal oprichtingen en statutenwijzigingen realistisch is. Daarbij zal onder bepaalde omstandigheden bij aandelenoverdrachten een spoedprocedure mogelijk moeten zijn die korter duurt dan 48 uur.

### **Samenhang**

Bij de implementatie van de voorstellen van de werkgroep gaat het om de realisering van beleidsaanpassingen, de totstandkoming van regelgeving en de toepassing van automatisering. Deze processen hebben elk hun eigen dynamiek. Voor het welslagen van het geheel is noodzakelijk dat de onderlinge samenhang goed wordt bewaakt. Ik zal daaraan bijzondere aandacht geven. Verder hoop en verwacht ik dat een en ander in goed overleg met de notariële beroepsgroep zal kunnen verlopen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager