

Vergaderjaar 2001–2002

**28 217**

## **Regels over de documentatie van vennootschappen (Wet documentatie vennootschappen)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 april 2002

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen, wel hebben zij enige bemerkingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gevolgen het zijn van vaste gebruiker precies heeft. Heeft men dan zelf toegang tot de gegevens? Als criterium geldt onder meer het aantal verstrekkingen aan de bewuste gebruikers. Deze leden vragen om hoeveel verstrekkingen het daarbij gaat.

Qua inhoudelijke criteria wordt gesteld dat er zal worden gekeken naar «welke gegevens verstrekt zijn en vooral met welk specifiek doel passend binnen het doeleinde van artikel 2, eerste lid en het daarvan afgeleide gebruik dat in het tweede lid van artikel 2 wordt geregeld». Deze leden vragen of de regering daarvan voorbeelden kan geven.

In de memorie van toelichting staat slechts dat van de verstrekking aan *andere* gebruikers aantekening wordt gehouden. Worden de frequentie en de doelen van het gebruik door vaste gebruikers ook nog geëvalueerd, of is er na de verkrijging van de status van vaste gebruiker geen controle meer op? Dat zou betekenen dat de cirkel van gebruikers zich alleen maar kan uitbreiden. Deze leden wensen een nadere toelichting op dit punt. Deze leden merken op dat in het advies Raad van State en nader rapport bij vraag 7 het antwoord is weggefallen en vragen de regering deze vraag alsnog te beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het standpunt van de regering dat misbruik van vennootschappen op effectieve wijze moet worden voorkomen en bestreden en dat daartoe inzicht noodzakelijk is in de verbanden die tussen vennootschappen, andere rechtspersonen en

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C. Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

natuurlijke personen bestaan. Dat inzicht kan worden bereikt indien gebruik gemaakt kan worden van gegevens die opgenomen zijn in de registratie die de minister van Justitie beheert ter uitvoering van zijn taak inzake de afgifte van verklaringen van geen bezwaar. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daartoe een wettelijke grondslag.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, maar wil de volgende opmerkingen maken. Het wetsvoorstel beoogt misbruik van vennootschappen (waaronder met name het plegen van misdrijven of overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van vennootschappen) op efficiënte wijze te kunnen voorkomen en bestrijden. De leden van de CDA-fractie zijn met de regering van mening dat het in dit kader nodig is om inzicht te kunnen verkrijgen in de dwarsverbanden tussen vennootschappen, andere rechtspersonen en natuurlijke personen. Daarbij zijn deze leden van mening dat de afweging van belangen tussen het tegengaan van misbruik enerzijds en de bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen anderzijds zo duidelijk mogelijk genormeerd moet worden. De leden van de CDA-fractie vinden in de eerste plaats dat het ontwerp wetsvoorstel in de huidige vorm kan leiden tot misverstanden over de bevoegdheden die de minister van Justitie op grond van zijn wettelijke taak tot antecedentenonderzoek ingevolge boek 2 BW en de consequenties daarvan in de sfeer van de gegevensverwerking. Voorgesteld wordt namelijk om de minister van Justitie niet alleen preventief toezicht te laten uitoefenen met betrekking tot de financiële en criminele antecedenten van degenen die het beleid van een vennootschap (mede) gaan bepalen, maar meer in algemene zin te werken aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en criminaliteit. Deze leden vragen hoe deze uitbreiding van bevoegdheden zich verdraagt tot de wet Preventief Toezicht Vennootschappen (nr. 26 277) dat juist strekt tot beperking van de bevoegdheid van de minister van Justitie. Een aantal andere punten brengen deze leden in bij de artikelsgewijze behandeling, verderop in dit verslag.

Voor de leden van de CDA-fractie behoeft de relatie van voorliggend wetsvoorstel tot de wet Melding Ongebruikelijk Transacties (wet MOT), de wet Justitiële Documentatie en het thans in de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (wet BIBOB) verduidelijking. Deze leden zijn van mening dat de bewaking van de integriteit van diverse maatschappelijke sectoren kan worden ondergraven door het niet op elkaar afstemmen van toetsingsinstrumenten.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de documentatie van vennootschappen. Deze leden stellen voorop dat de afgifte van een verklaring van geen bezwaar aan vennootschappen in oprichting een belangrijk toetsingsmoment is voor de overheid om tegen misbruik van het ondernemingsrecht op te treden. Daarbij is wél van belang dat de regering inzage geeft in de overwegingen waarom het oude systeem van registratie niet langer of niet volledig voldoet. Deze leden vragen ook welke gegevens nu precies onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel gaan vallen en wie nu precies toegang hebben tot de geregistreerde gegevens.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft regels met betrekking tot de registratie van gegevens over personen die betrokken zijn bij vennootschappen. Deze regels zijn een neerslag van de afweging van het belang van de doeleinden van de registratie, genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel, tegen het recht van betrokkenen op

bescherming van hun persoonsgegevens. Aangezien het bij de documentatie ten aanzien van vennootschappen gaat om een specifieke, bijzondere verwerking van persoonsgegevens, vinden de leden van de ChristenUnie het juist dat daarvoor in een aparte wet specifieke regels worden gesteld. Genoemde leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

## **2. Artikelen**

### *Artikel 2*

Er is sprake van een doeluitbreiding van de verwerking van persoonsgegevens, van preventief toezicht van de minister van Justitie op naamloze en besloten vennootschappen uitgebreid naar preventief én repressief toezicht. De Raad van State stelt voor om het wetsvoorstel tevens van toepassing te doen zijn op andere rechtspersonen, namelijk op coöperatieve verenigingen, stichtingen en formeel buitenlandse vennootschappen.

De minister van Justitie heeft ten aanzien van de genoemde rechtspersonen anders dan ten aanzien van naamloze en besloten vennootschappen, geen specifieke wettelijke taak. Bovendien stelt de regering dat er geen sprake is van fraude van enige omvang door deze rechtspersonen.

Gezien het bovenstaande vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het doel wel kan worden uitgebreid naar repressief zowel als preventief toezicht, maar niet naar andere rechtspersonen. Deze leden vragen of er geen verschuiving zal plaatsvinden naar het gebruik van andere rechtspersonen wanneer slechts bij de NV en de BV strengere controle gaat plaatsvinden, en in welke mate er wel sprake is van fraude door andere rechtspersonen en met hoeveel (financieel) belang deze fraude gepaard gaat.

Anders dan de Raad van State is de regering van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel niet van toepassing dient te zijn op andere rechtspersonen, te weten: de coöperatieve vereniging, stichtingen en formeel buitenlandse vennootschappen. De regering merkt vervolgens op, kort samengevat, dat het houden van een registratie terzake die rechtspersonen niet nodig is omdat tot op heden niet gebleken is van fraude van enige omvang. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering het door haar gebruikte begrip «fraude» nader te specificeren. Moet daaronder ook steeds worden verstaan iedere vorm van «misbruik van vennootschappen»? Zij verzoeken de regering voorts nader te motiveren op grond waarvan zij meent dat geen sprake is van «fraude van enige omvang». Zijn er onderzoeken die dat standpunt ondersteunen? Zo ja, welke? Is het denkbaar dat eventuele fraude door genoemde rechtspersonen zal kunnen toenemen juist omdat deze worden uitgesloten van het voorliggende wetsvoorstel? Is de regering van oordeel dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen het plegen van fraude en het daadwerkelijk constateren van die fraude? Is het denkbaar dat de aanwezigheid van een goed registratiesysteem kan leiden tot het, effectiever dan nu het geval is, constateren van eventueel gepleegde fraude danwel misbruik van vennootschappen? Op welke wijze kan de regering de totstandkoming van een dergelijk registratiesysteem (ten behoeve van genoemde vennootschappen) bevorderden?

### *Artikel 3*

De NVvR merkt op dat gegevens die aan het handelsregister zijn ontleend, niet altijd juist en geactualiseerd zijn. De regering geeft vervolgens aan dat het genoemde bezwaar wordt ondervangen doordat het handelsregister slechts één van de bronnen is waaraan gegevens worden c.q. kunnen worden ontleend. De leden van de PvdA-fractie willen weten of

het dan niet de bedoeling is dat kan worden uitgegaan van de juistheid van het handelsregister. Hoeveel registers dienen te worden geraadpleegd om zekerheid te hebben en hoe weet de raadpleger welk register de situatie het meest correct weergeeft? Ook indien ervan wordt uitgegaan dat de gegevens van de meest recente datum de meest juiste zijn, betekent dat dat de raadpleger eerst alle registers heeft moeten inzien.

#### *Artikel 4*

Het screeningsprofiel – dat wordt ontwikkeld om te bepalen in welke gevallen over mogelijke feitelijke beleidsbepalers informatie wordt ingewonnen en op welke wijze met de verkregen informatie wordt omgegaan – is een dynamisch profiel. Het zal evolueren met de maatschappelijke ontwikkelingen. De leden van de fractie van de PvdA vragen wie het screeningsprofiel maakt en wie wijzigingen aanbrengt in het screeningsprofiel.

Indien blijkt dat de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel geen rol heeft gespeeld of zal spelen in de op te richten vennootschap noch direct verbonden is aan personen die dat doen, worden deze gegevens verder niet in de registratie opgenomen. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze personen vaker dan eens worden gecontroleerd en of daar ook aantekening van wordt gemaakt indien niet is gebleken van enige betrokkenheid. Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat ook de gegevens van de echtgenoot, geregistreerd partner of levensgezel van de verzoeker dienen te worden vermeld in het aanvraagformulier. Deze leden zien graag nadere toelichting op wat de regering verstaat onder «levensgezel» en hoe ruim dus de werking van dit artikel is.

De leden van de CDA-fractie wensen een toelichting op artikel 4. Hoe verhoudt zich artikel 4 lid 1 onder (a en met name) onder b dat ziet op «andere personen die het beleid van de vennootschap (kunnen) bepalen» tot art. 4 lid 4 dat ziet op «de echtgenoot, geregistreerd partner of levensgezel van de in het eerste lid bedoelde personen»? In de toelichting op dit artikel wordt gesteld dat de uitbreiding die lid 4 geeft, van belang is om na te gaan of deze echtgenoot, geregistreerde partner dan wel levensgezel «een rol zal spelen» in de op te richten vennootschap dan wel reeds participeert in andere vennootschappen. Leiden de twee gehanteerde begrippen «personen die het beleid van de vennootschap (kunnen) bepalen» (artikel 4 lid 1 onder b) en personen die «een rol zullen spelen in de op te richten vennootschap» (artikel 4 lid 4) niet tot onduidelijkheid?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen, met de Raad van State, waarom er is gekozen om gegevens te registreren van personen die het beleid van de vennootschap bepalen of mede bepalen en andere bij algemene maatregel van bestuur bepaalde personen. Ligt het niet meer voor de hand in het wetsvoorstel een helder begrensde aantal personen op te sommen waarvoor registratie mogelijk is, hetgeen specifiek is dan de regering voorhoudt?

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 4 staat dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke categorieën gegevens over de personen die betrokken zijn bij de leiding van een vennootschap kunnen worden opgenomen in de registratie. De Raad van State heeft in zijn advies onder meer ten aanzien van dit tweede lid van artikel 4 opgemerkt dat, gelet op de vereisten van artikel 8 van het EVRM, de reikwijdte van het wetsvoorstel te ruim en te vaag is om verwerking van gegevens te rechtvaardigen. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of gezien de vereisten van artikel 8 EVRM in de wet in ieder geval de hoofdlijn van de categorieën van gegevens, zoals de Raad voorstelt, niet moet worden opgenomen.

### *Artikel 5*

Verstrekking van gegevens over natuurlijke personen die niet rechtstreeks verbonden zijn met het bestuur van een rechtspersoon geschiedt slechts met toestemming van de betrokkene, tenzij de verstrekking noodzakelijk is voor de opsporing van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 2, tweede lid. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat voor conclusies eraan worden verbonden indien verstrekking van de gegevens wordt geweigerd. Verstrekking van gegevens voor wetenschappelijk dan wel statistisch onderzoek, wordt reeds geregeld in artikel 9, derde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, deze leden vragen of het niet wenselijk is een schakelbepaling op te nemen in de Wet documentatie vennootschappen, om naar dit artikel te verwijzen.

In voorliggend wetsvoorstel wordt in artikel 5 lid 2 bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld aan welke instanties of personen als vaste gebruikers persoonsgegevens uit de registratie kunnen worden verstrekt. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de huidige vaste gebruikers ook onder deze nieuwe regeling tot categorie vaste gebruikers zullen blijven behoren en voorts dat bij algemene maatregel van bestuur deze kring uitgebreid kan worden met nieuwe vaste gebruikers. Welke criteria zal de minister bij het opstellen van deze algemene maatregel van bestuur in de toekomst gaan hanteren? Wijken de nieuwe criteria af van het huidige criterium, te weten «in verband met en ten behoeve van de door hen uit te voeren publiekrechtelijke taken». Zo nee, waarom kan de notariële beroepsgroep niet tot de groep van vaste gebruikers (maar wel tot incidentele gebruikers) gerekend worden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het hier niet wenselijk is naast de bepaling dat gegevens verstrekt kunnen worden aan instanties en personen belast met een publiekrechtelijke taak een bepaling op te nemen waardoor de kwaliteit van de genoemden met een publiekrechtelijke taak wordt bepaald. Er zijn vele publiekrechtelijke instanties te noemen die niets met geregistreerde gegevens van vennootschappen te maken hoeven te hebben.

### *Artikel 7*

De Raad van State stelt de vraag of het verbod op doorverstrekking van gegevens uit gesloten systemen de bijdrage van deze wet aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen niet belemmert. Uit het antwoord van de regering blijkt dat de gegevens wel kunnen worden betrokken bij een verzoek om een verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van een vennootschap. De leden van de PvdA-fractie menen dat daarmee nog niet is opgehelderd hoe het zit met vennootschappen die reeds zijn opgericht en pas later misbruik maken van de vennootschap en vragen de regering om nadere uitleg.

Met de Raad van State vragen de leden van de CDA-fractie – ook na lezing van de memorie van toelichting bij artikel 7 – nog immer of het verbod op doorverstrekking van gegevens uit gesloten systemen (zoals het Centrale Justitiële Documentatie, politieregister e.a.) de bedoeling van dit wetsvoorstel namelijk de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen niet belemmert. De regering merkt hieromtrent op dat de betreffende gegevens (uit gesloten systemen) wel betrokken kunnen worden bij de beoordeling van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van een vennootschap. Maar wat te doen indien de vennootschap reeds is opgericht en de gegevens die alsdan zijn vrijgekomen, relevant zouden kunnen zijn maar niet mogen worden gebruikt?

### *Artikel 8*

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wanneer sprake is van «een passend niveau van bescherming van persoonsgegevens voor verstrekking van gegevens uit de registratie aan instanties» in het buitenland, lidstaten daargelaten.

### *Artikel 9*

In het antwoord op de vragen van de Raad van State geeft de regering geen uitleg over de ratio achter een termijn van acht jaar. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering deze termijn nader te motiveren. Eveneens vragen deze leden een nader antwoord op de vraag van de Raad of dit systeem op gespannen voet staat met het criterium van artikel 10 Wet bescherming persoonsgegevens, dat uitgaat van toetsing per concreet geval. En of het moment, dat het nut van de gegevens niet meer opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bij de vennootschap betrokken personen, niet eerder plaatsvindt dan na 8 jaar. De vraag die wordt gesteld in het advies van de NOvA, namelijk of gegevens niet kunnen worden aangeleverd met verschillende «houdbaarheidsdata» vinden deze leden interessant. Met name nu de regering in de memorie van toelichting laat weten dat de termijn van 8 jaren niet voor alle gegevens gelijk begint en dus ook niet eindigt, vragen deze leden of het niet mogelijk is voor bepaalde gegevens een kortere termijn te laten gelden.

Evenals het College Bescherming Persoonsgegevens, blijktens de memorie van toelichting op artikel 9, vragen de leden van de CDA-fractie waarom er is gekozen van een termijn van 8 jaar voor de verwijdering van persoonsgegevens uit de registratie? Wat betreft deze leden komt deze termijn enigszins arbitrair over. Gezien het feit dat voorliggend wetsvoorstel deels valt onder de Richtlijn nr. 95/46 EG, willen de leden van de CDA-fractie van de regering vernemen welke bewaartermijnen andere EG landen instellen.

Volgens het derde lid van het voorgestelde artikel 9 zullen na weigering van de afgifte van de verklaring dan wel intrekking van het verzoek tot afgifte het merendeel van de persoonsgegevens onmiddellijk uit de registratie worden verwijderd. De gronden waarop een afwijzing of een intrekking zijn gebaseerd blijven wel acht jaar bewaard. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten wat de reden is dat deze gronden acht jaar lang bewaard zullen worden. Genoemde leden kunnen zich voorstellen dat bij het weergeven van de gronden voor afwijzing of intrekking van het verzoek het noodzakelijk is persoonsgegevens die volgens het derde lid van artikel 9 verwijderd moeten worden, te gebruiken. Dit betekent dat deze gegevens ook acht jaar lang bewaard zullen worden. Hoe oordeelt de regering hierover? Als het inderdaad noodzakelijk blijkt te zijn deze persoonsgegevens te bewaren, is dan het derde lid niet in strijd met het tweede lid?

### *Artikel 13*

De leden van de fractie van de PvdA juichen een evaluatie van de wet toe. Wel missen deze leden de criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of de ingevoerde wet «doeltreffend» is en op welke «effecten voor de praktijk» met name zal worden gelet.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
Bregman