

just050263

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2005

Mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken bied ik u hierbij het eindrapport van de interdepartementale werkgroep Toezicht Rechtspersonen aan.

Het huidige preventief toezicht richt zich alleen op de oprichting en statutenwijziging van NV's en BV's en niet op stichtingen. Het preventief toezicht is een momentopname. Bij belangrijke mutaties na de oprichting wordt er niet preventief getoetst. Voor de bestrijding van criminaliteit, witwassen en de aanpak van de financiering van terrorisme is preventief toezicht niet toereikend.

Het nieuwe systeem, zoals beschreven in het eindrapport van de werkgroep, dient deze beperkingen te ondervangen. Als randvoorwaarde is gehanteerd dat het nieuwe systeem moet bijdragen aan een positief vestigingsklimaat voor bedrijven en ondernemers mogen niet worden geconfronteerd met onnodige administratieve lasten.

Het voorgestelde systeem van toezicht wordt gedetailleerd uitgewerkt in voorstellen voor wet en regelgeving, afspraken over de uitvoering en financiële planning. Naast diverse directies van het ministerie van Justitie, zullen het ministerie van Economische Zake, het ministerie van Financiën, de vereniging van Kamer van Koophandel en de KNB hierbij worden betrokken.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Beleidsverkennende notitie over het tegengaan van misbruik van rechtspersonen **“een lichtere doch effectievere toets op rechtspersonen”**

I Doel van de notitie

Doel van de notitie is om als basisnotitie te dienen voor een verbetering van de bestrijding van misbruik van rechtspersonen voor onwettige doeleinden (bijvoorbeeld fraude, witwassen). De ministerraad wordt om instemming gevraagd om een gezamenlijke werkgroep in het leven te roepen van de ministeries van Jus, EZ en Financiën. De taak van deze werkgroep is om nader te verkennen of en zo ja hoe het Nederlandse systeem dekkend gemaakt kan worden voor alle rechtspersonen (in ieder geval de BV, de NV, de stichting, een in Nederland gevestigde buitenlandse rechtspersoon) met een normaal risico door introductie van een adequaat repressief vangnet. Randvoorwaarde is om op een risicogeoriënteerde manier aan de nieuwe internationale verplichtingen te voldoen tegen zo min mogelijk administratieve lasten. De werkgroep zal na een half jaar rapporteren aan de ministerraad.

II Redenen om een notitie te maken

Het bovengenoemde onderwerp is op 3 juli 2003 aangeleverd bij het ministerie van Algemene Zaken ten behoeve van de inventarisatie van beleidsverkennende notitie's. Er is een aantal redenen om de huidige aanpak van misbruik van rechtspersonen tegen het licht te houden.

Nationaal

Om de bestrijding van witwassen te bemoeilijken wordt veel gebruik gemaakt van afschermconstructies met rechtspersonen. Net zoals de echte “doe het zelve” niet “ken” zonder Gamma, kan een witwasser niet zonder een (buitenlandse) rechtspersoon¹. Uit onderzoek² blijkt dat de volgende rechtsvormen zich het beste lenen voor misbruik: de BV, de stichting en de buitenlandse rechtspersoon. Informatie over de uiteindelijk belanghebbende bij een rechtspersoon is van belang voor een effectieve bestrijding van: witwassen, terrorisme financiering, belastingfraude, faillissementsfraude, mededingingsfraude.

Nederland is een van de weinige landen met een preventief toetsingssysteem van rechtspersonen. Een belangrijke beperking is dat het systeem alleen van toepassing is op het moment van oprichting en slechts ziet op NV's en BV's. Een dag later kan er door verkoop van de aandelen een andere eigenaar zijn die niet getoetst wordt. Het is daarom niet verwonderlijk dat er vele tweedehands BV's in kranten en op het internet worden aangeboden. Deze toets kan ook worden voorkomen door gebruik van een buitenlandse rechtspersoon, een stichting of door enkele overdracht van de economische eigendom bij

¹ Leerboek van de belastingdienst over “misbruik van buitenlandse rechtspersonen” (maart 2003; mr T.J. van Koningsveld, FIOD-ECD, blz. 39).

² Rechtsvergelijkend onderzoek naar transparantie bij rechtspersonen van het T.M.C. Asser Instituut in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Europol (maart 2000, blz. 84 noemt de BV en stichting); Ernst & Young “Grenzen aan de toets, toetsen aan de grens”, 1 september 2001; Leerboek van de belastingdienst over “misbruik van buitenlandse rechtspersonen” (maart 2003; mr T.J. van Koningsveld, FIOD-ECD).

de aandelen. Het systeem levert in misbruiksituaties meestal niet de gewenste transparantie op omdat de preventieve toets eenvoudig te omzeilen is voor kwaadwillende personen en dat terwijl de toets wel een administratieve last is voor goedwillende bedrijven. Conclusie uit een MDW operatie is dat onderzocht moet worden of deze lekken binnen het systeem gedicht kunnen worden. Uit onderzoek³ blijkt inmiddels dat een uitbreiding van het preventieve systeem niet de oplossing is omdat het wel zal leiden tot een enorme toename van de administratieve lasten voor bonafide bedrijven maar niet tot een sluitend systeem.

Daarnaast wordt de repressieve aanpak van misbruik van rechtspersonen bemoeilijkt doordat het moeilijk is voor de opsporingsautoriteiten om aan te tonen wie de uiteindelijk belanghebbende in eenvoudige (grensoverschrijdende) afschermconstructies.

Om deze redenen is het tegengaan van het misbruiken van rechtspersonen ook opgenomen als actiepunt in de nota "Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding"⁴.

Internationaal

Vanuit de Financial Action Task Force⁵ (FATF) is in nieuwe aanbevelingen een stringenter beleid neergelegd om inzicht in de echte partijen achter rechtspersonen te krijgen. Dit is ook van belang voor financiële instellingen; zij zullen bij transacties met rechtspersonen de uiteindelijk belanghebbende moeten gaan identificeren. Het Nederlandse systeem dient daarom ook tegen het licht te worden gehouden op grond van de nieuwe internationale verplichtingen. De FATF aanbevelingen laten de ruimte voor een risico georiënteerde benadering.

Daarnaast is de problematiek van misbruik van buitenlandse rechtspersonen in Nederland acuut geworden door het recente EU Hof arrest⁶ waardoor de Nederlandse wetgeving nog maar beperkt kan worden ingeroepen tegen rechtsvormen uit de EU lidstaten (betreft vooral de Engelse Ltd). In het arrest geeft het EU Hof aan dat fraudebestrijding een rechtvaardiginggrond kan zijn voor regels die de vrijheid van vestiging beperken, maar dat moet dan wel volgens een repressieve (case by case) benadering en dat kan niet via preventieve toets. Een repressieve benadering is ook uit het oogpunt van administratieve lasten aantrekkelijker aangezien de last alleen daar terecht komt waar die kan worden gerechtvaardigd vanwege een vermoeden van misbruik. Aangezien er voor buitenlandse rechtspersonen alleen ruimte voor een repressieve benadering het ligt voor de hand – mede uit oogpunt van administratieve lasten en

³ KPMG, "Preventief toezicht op aandelenoverdracht", d.d. oktober 2001. Ernst & Young, "Grenzen aan de toets, toetsen aan de grens", september 2001.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 106, nr. 2, blz. 32.

⁵ Intergouvernementele organisatie die aanbevelingen opstelt voor bestrijding van witwassen en terrorisme financiering. Voor Nederland nemen Financiën en Justitie hier aan deel.

⁶ EU Hof zaak C-167/01 inzake Inspire Art Ltd, d.d. 30 september 2003.

concurrentieaspecten⁷ - om nader te bezien of deze lijn kan worden doorgetrokken voor Nederlandse rechtspersonen. Om in Europa een gelijk speelveld te krijgen spannen Financiën en Justitie zich in om transparantie van rechtspersonen op de Europese agenda te houden. Het onderwerp is ook via het thema integriteit financiële sector aangemeld voor het Nederlandse voorzitterschap.

III Wat al in gang gezet is, ziet op categorieën met een verhoogd risico

Voor categorieën rechtspersonen met een verhoogd risico voor misbruik zijn of worden additionele maatregelen genomen.

1. Voor rechtspersonen met geringe binding met Nederland waarvoor het beheer is uitbesteed aan een trustkantoor wordt de transparantie van de uiteindelijk belanghebbende zeker gesteld door het trustkantoor als poortwachter te laten optreden zoals vormgegeven in de wet toezicht op trustkantoren⁸. De wet treedt op 1 maart 2004 in werking.
2. Voor specifieke risico groepen (zoals de non-profits; speciale aanbeveling FATF inzake terrorisme financiering via liefdadigheidsinstellingen in de vorm van verenigingen en stichtingen) wordt thans onderzocht hoe er naast transparantie aanvullende stappen kunnen worden gezet terzake controle op de aanwending van de gelden.

IV Wat nog ontbreekt, is een dekkend vangnet voor categorieën met een normaal risico

Om het systeem voor transparantie van rechtspersonen sluitend te maken, zou er naast de bijzondere aandacht voor rechtspersonen met een verhoogd risico (zie II) ook een afdoende transparantie verplichting moeten zijn voor de overige rechtspersonen. Aangezien er geen sprake is van een verhoogd risico kan worden volstaan met een uit oogpunt van administratieve lasten zo licht mogelijke verplichting. Deze verplichting zou dan in ieder geval moeten gelden voor: de BV, de NV, de stichting, de buitenlandse rechtspersoon. De tekortkomingen van het huidige systeem zouden moeten worden weggenomen, deze tekortkomingen komen vooral naar boven bij grensoverschrijdende structuren en bij gebruik van buitenlandse rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd. Een belangrijk punt daarbij is dat de informatie over de uiteindelijk belanghebbende beschikbaar komt in Nederland voor de opsporingsautoriteiten of dat in ieder geval hun positie wordt versterkt in de procesvoering door bijvoorbeeld omkering van de bewijslast of door een uitbreiding van de persoonlijke aansprakelijkheidstelling van de personen die rechtspersonen misbruiken.

⁷ Zie ook artikelen in het Financiële Dagblad van 1 oktober 2003, "Hof versoepelt oprichten van Engelse bv's" en van 23 oktober 2003 "Vrij baan voor de Limited in Nederland" en de websites van handelaren in rechtspersonen.

⁸ Staatsblad 2004, nr. 9.

VI Voorgesteld mandaat werkgroep

Voorstel is om te verkennen of en zo ja hoe het Nederlandse systeem dekkend gemaakt kan worden door een lichtere verplichting op te leggen voor *alle*⁹ rechtspersonen (een repressief vangnet).

In relatie daarmee dient bezien te worden of de huidige preventieve toets (bij oprichting BV en NV) bestaansgrond heeft. De nieuwe verplichting zou eruit kunnen bestaan dat de rechtspersoon *bij een vermoeden van misbruik* wordt verplicht zelf de informatie aan te leveren over de mensen met een substantieel belang bij een rechtspersoon, dat is de nog nader te definiëren uiteindelijk belanghebbende (ultimate beneficial owner). Bezien zou moeten worden of er ruimte is de procespositie van de opsporingsautoriteiten te verbeteren (bijvoorbeeld ten aanzien de bewijslastverdeling) en of er ruimte is de persoonlijke aansprakelijkheidstelling uit te breiden van de personen die rechtspersonen misbruiken. Aangezien de meeste landen kiezen voor een repressieve aanpak van misbruik van rechtspersonen zou ook moeten worden onderzocht of bepaalde elementen (zoals een bestuursverbod) kunnen worden overgenomen.

Doel is:

- misbruik van rechtspersonen voor afschermconstructie's voor criminele activiteiten te bemoeilijken;
- een doelmatigheidsverbetering aan te brengen ten opzichte van de huidige niet dekkende en ineffectieve (en daarom uit oogpunt van administratieve lasten onwenselijke) preventieve toets;
- uit oogpunt van effectieve misbruikbestrijding en concurrentieverhoudingen het nieuwe systeem gelijkelijk te laten gelden voor buitenlandse rechtspersonen in Nederland (conform EU rechtspraak alleen bij een vermoeden van misbruik; "case by case");
- dat Nederland op deze wijze aan de nieuwe internationale verplichtingen voldoet tegen zo min mogelijk administratieve lasten.

De ministerraad wordt om instemming gevraagd om een gezamenlijke werkgroep in het leven te roepen van de ministeries van Jus, EZ en Financiën. De werkgroep zal na een half jaar rapporteren aan de ministerraad.

⁹ Deze verplichting zou dan in ieder geval moeten gelden voor : de BV, de NV, de stichting, de buitenlandse rechtspersoon.

SNEL EN SECUUR TOETSEN

HET ALTERNATIEF VOOR DE VERKLARING VAN GEEN BEZWAAR

1. INLEIDING

De minister van Financiën heeft in het voorjaar van 2004 een beleidsverkennende notitie over het tegengaan van het misbruik van rechtspersonen *'Een lichtere doch effectievere toets op rechtspersonen'* ter bespreking aangeboden aan de Ministerraad. De beleidsverkennende notitie beschrijft de internationale en nationale zorg over het gebruik van rechtspersonen voor malafide doeleinden. In de notitie wordt geconstateerd dat het huidige systeem tekortschiet en er wordt een aanzet gegeven voor oplossingen (zie bijlage 1, inclusief mandaat werkgroep).

Op 9 april 2004 heeft de Ministerraad besloten tot het instellen van een Werkgroep Toezicht Rechtspersonen (WTR), bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie (voorzitter), Economische Zaken en Financiën.

De WTR heeft van de Ministerraad het mandaat gekregen om binnen 6 maanden aan de Ministerraad te rapporteren over de vraag in hoeverre het bestaande systeem van preventief en repressief toezicht op rechtspersonen effectief is en wat mogelijke alternatieven hiervoor zijn. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van de ons omringende landen en de verlaging van administratieve lasten.

Doelstelling van de WTR is (1) de invoering van goed risicotoezicht c.q. het daadwerkelijk aanpakken van misbruik van rechtspersonen door het creëren van administratiefrechtelijke bevoegdheden en sancties en betere samenwerking met opsporings- en vervolgingsautoriteiten, (2) het versterken van het Nederlandse vestigingsklimaat, ook door het aantrekkelijker maken van de Nederlandse rechtspersoon t.o.v. buitenlandse rechtspersonen, (3) verlaging van de administratieve lasten,

Om deze doelstellingen te bereiken stelt de WTR de volgende maatregelen voor: (1) afschaffen van de preventieve toets, (2) de invoering van een

bestuursverbod, (3) het onderbrengen van buitenlandse rechtspersonen in een nieuw systeem en (4) conform de voorstellen voor non-profit instellingen het onderbrengen van stichtingen in een nieuw systeem.

Het nieuwe systeem beoogt misbruik van rechtspersonen voor onder anderen faillissementsfraude, witwassen, terrorisme en terrorismefinanciering sneller te detecteren en vervolgen.

Deze rapportage van de minister van Justitie, de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Financiën aan de Ministerraad beoogt voor bovenstaande problemen een structurele oplossing te formuleren. Na deze inleiding waarin een overzicht gegeven wordt van de ontwikkelingen die tot het instellen van de WTR hebben geleid (hoofdstuk 1), volgt een beschrijving van het huidige systeem van preventief en repressief toezicht (hoofdstuk 2). Daarna wordt de meest gangbare kritiek verwoord op het huidige systeem, die leidt tot uitgangspunten en overwegingen voor een nieuw systeem (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 bevat de schets van het nieuwe systeem. In hoofdstuk 5 wordt de overgangssituatie tot de invoering van het nieuwe systeem beschreven. In Hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de uitkomsten van de globale uitvoeringstoets.

1.1. Nationale ontwikkelingen

De toenemende aandacht voor financieel-economische criminaliteit, voor de bestrijding van terrorisme en voor de vermindering van administratieve lasten zijn relevante ontwikkelingen voor deze rapportage.

Winstbejag is een van de drijfveren voor (georganiseerde) criminaliteit. Vrijheidsstraffen zijn van oudsher het antwoord van de maatschappij daarop. Echter, vrijheidsstraffen vormen een ingecalculeerd onderdeel van de 'kosten-batenanalyse' van criminelen en blijken niet prohibitief in de jacht naar criminele winsten. Om die reden zijn de opsporings- en vervolgingsautoriteiten er steeds meer op gericht om de dader, naast zijn vrijheid, ook de revenuen van zijn criminele activiteiten te ontnemen. Complementair hieraan is de groeiende aandacht voor de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit, zoals witwassen en belasting- en faillissementsfraude.

Een andere relevante ontwikkeling voor deze rapportage is de strijd tegen de financiering van terroristische organisaties. In het 'Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid' van 5 oktober 2001 van het Kabinet en in de 'Nota Integriteit Financiële Sector en Terrorismebestrijding' van 15 november 2001 van de ministers van Financiën en Justitie is in actiepunt 31 (actieplan), respectievelijk in paragraaf 3.7 (nota) al aan de Tweede Kamer aangekondigd dat het misbruik van rechtspersonen beter bestreden moet worden.

Ook de doelstelling van het kabinet om de administratieve lasten met 25% te verlagen in 2006 is relevant. Bedrijven moeten niet geconfronteerd worden met onnodige administratieve lasten, bijvoorbeeld de verplichting tot verstrekking van dezelfde gegevens aan verschillende overheidsinstanties. Er wordt naar gestreefd in de eerste helft van 2005 een wetsvoorstel in te dienen op grond waarvan alle bedrijven en instellingen, zoals overheidsinstanties, worden geregistreerd in een nieuw register (werknaam Basisbedrijvenregister). In dit nieuwe register zullen in elk geval de identificerende gegevens worden opgenomen, zoals de NAW-gegevens en de rechtsvorm. Onderzocht wordt of het haalbaar is, ook de economische activiteit (SBI-code) op te nemen. Alle bedrijven en instellingen krijgen een uniek nummer (bedrijfsservicenummer), dat overheidsinstanties kunnen gebruiken om gegevens bij andere instanties op te vragen.

Andere actuele ontwikkelingen die van belang zijn voor het toezicht op rechtspersonen:

- Op 3 januari 2005 is de Wet documentatie vennootschappen in werking getreden. Deze wet vormt het juridische kader van de databank Vennoot, het informatiesysteem dat het preventief toezicht op vennootschappen ondersteunt en repressief toezicht faciliteert.
- Sinds juni 2003 ondersteunt het Bureau BIBOB (Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur) de beslissingen van de overheid over het gunnen van aanbestedingen en het verlenen van vergunningen en subsidies. Om het ongewild faciliteren van criminele

activiteiten door bestuursorganen te voorkomen screent het bureau de betrokken rechtspersonen en hun bestuurders.

- Sinds april 2004 kunnen overheid en bedrijfsleven gebruik maken van de verklaringen omtrent het gedrag (VOG) voor rechtspersonen en natuurlijke personen.
- In het voorstel tot wijziging van de Faillissementswet wordt het Centraal Insolventie Register (CIR) ingesteld. Deze databank biedt een ieder de mogelijkheid om via het Internet gegevens over faillissementen en surseances van rechtspersonen en natuurlijke personen te raadplegen. Naar verwachting zal dit register in de tweede helft van 2005 operationeel zijn.
- Een interdepartementale werkgroep formuleert voorstellen die het toezicht op en de transparantie van non-profit instellingen (met name stichtingen) moeten verbeteren ter voorkoming van het gebruik daarvan voor terrorismefinanciering. De ministers van Financiën, Justitie en BZK hebben op 14 juli 2004 een beleidsnota daarover naar de Tweede Kamer gezonden.
- In september 2004 heeft de Minister van Justitie een plan van aanpak aan de Tweede Kamer aangeboden voor de aanpak van faillissementsfraude.
- Begin 2005 presenteert de werkgroep invoering bestuursverbod de resultaten van het onderzoek naar de wenselijkheid van een voorstel voor de invoering van een bestuursverbod. Op grond van een dergelijk verbod zouden bestuurders van rechtspersonen onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden voor een bepaalde periode uit het economisch verkeer kunnen worden geweerd, doordat hen de bevoegdheid is ontnomen benoemd te worden als bestuurder. De werkgroep zal in haar rapportage aandacht besteden aan het strafrechtelijke bestuursverbod (verduidelijking van bestaande modaliteit) en het civielrechtelijke bestuursverbod (harmonisering met andere EU lidstaten).

1.2. Internationale ontwikkelingen

In het nieuwe VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde Criminaliteit, dat onlangs is geratificeerd (verdrag van 15 november 2000, Trb. 2001, 68), is op initiatief van Nederland een preventieartikel

opgenomen: art. 31 ("het Nederlandse artikel"). In dit artikel is neergelegd dat de deelnemende staten zich zullen inspannen om de bestaande en toekomstige kansen voor georganiseerde criminaliteit om met uit misdrijven afkomstige gelden deel te nemen aan legale markten zullen verkleinen en dat zij daartoe passende maatregelen zullen nemen. Een van de accenten die in dat artikel worden gelegd, heeft betrekking op het voorkomen van het misbruik van rechtspersonen. De volgende maatregelen zijn in deze context van belang:

"De Staten die partij zijn spannen zich in, overeenkomstig de grondbeginselen van hun nationale recht, bestaande of toekomstige kansen voor criminele organisaties om met de opbrengsten van misdaad te participeren in legale markten te reduceren door middel van passende wetgevende, bestuursrechtelijke of andere maatregelen. Deze maatregelen dienen o.a. gericht te zijn op:

d. de preventie van misbruik van rechtspersonen door criminele organisaties; deze maatregelen kunnen omvatten:

- i. het instellen van openbare registers inzake rechtspersonen en natuurlijke personen die betrokken zijn bij de oprichting, het beheer en de financiering van rechtspersonen;
- ii. de invoering van de mogelijkheid van uitsluiting krachtens een rechterlijk bevel of elk passend middel gedurende een redelijke termijn van personen die veroordeeld zijn wegens strafbare feiten die onder dit Verdrag vallen van het fungeren als directeur van rechtspersonen die zijn opgericht binnen hun rechtsgebied;
- iii. het instellen van nationale registers van personen die zijn uitgesloten van het fungeren als directeur van rechtspersonen; en
- iv. de uitwisseling van informatie, vervat in de registers bedoeld in de onderdelen d, i en iii, van dit lid, met de bevoegde autoriteiten van andere Staten die partij zijn."

De implementatie van dit verdrag kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en tegengaan van het (grensoverschrijdend) misbruik van rechtspersonen.

Verder heeft het Hof van Justitie van de EG op 30 september 2003 in het 'Inspire Art Ltd' arrest geoordeeld dat de Wet formeel buitenlandse vennootschappen deels in strijd is met de vrijheid van vestiging zoals

vervat in het EG-Verdrag. Deze uitspraak betekent dat ondernemers gemakkelijker gebruik kunnen maken van buitenlandse rechtspersonen die geen preventief toezicht kennen, hetgeen tot gevolg heeft dat de concurrentie tussen rechtspersonen wordt aangewakkerd¹.

Dat neemt niet weg dat het misbruik van rechtspersonen, die in Nederland activiteiten ontplooiën, bestreden dient te worden, ongeacht het land van herkomst van de rechtspersoon. Het oordeel van het Hof van Justitie brengt een verschuiving van preventief naar repressief toezicht met zich mee. Dit is een van de pijlers van de rapportage.

Tot slot, de Financial Action Task Force on money laundering (FATF) heeft in aanbeveling 33² tegen witwassen een stringenter beleid neergelegd om zicht te verkrijgen op de personen die achter rechtspersonen schuil gaan. De aanbevelingen van de FATF zijn uitgewerkt in een evaluatiemodule die gebruikt wordt door onder andere de FATF, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. De verwachting is dat uiteindelijk zo goed als alle jurisdicties ter wereld regelmatig getoetst zullen worden aan de hand van deze evaluatiemodule. In deze evaluatiemodule wordt een koppeling gelegd tussen FATF aanbeveling 33 en het OESO-rapport 'Behind the Corporate Veil, Using Corporate Entities for Illicit Purposes'. Nederland heeft zich op ministerieel niveau verplicht om deze aanbevelingen van de FATF zo spoedig mogelijk te implementeren. Daarnaast worden de meeste onderdelen van de FATF-aanbevelingen geïncorporeerd in de derde EU-witwasrichtlijn. Een van de onderdelen hiervan is de eis dat de 'Ultimate Beneficial Owner', de uiteindelijk belanghebbende bekend moet zijn.

¹ Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting bij de aanpassing van de Wet Formeel Buitenlandse Vennootschappen (WFBV), TK 29 524 nr. 8.

² FATF aanbeveling 33 luidt:

Transparency of legal persons and arrangements:

Countries should take measures to prevent the unlawful use of legal persons by money launderers. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares should take appropriate measures to ensure that they are not misused for money laundering and be able to demonstrate the adequacy of those measures. Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5.

De aanbevelingen van de FATF zijn te vinden op: www.fatf-gafi.org

2. Huidige situatie

2.1. Wettelijke basis preventief toezicht

Op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is de Minister van Justitie belast met het preventieve toezicht op de oprichting en statutenwijziging van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Het preventieve toezicht wordt in artikel 2:64 en 2:175 BW vertaald in het vereiste dat voor oprichting van een vennootschap een verklaring van de Minister van Justitie is vereist dat hem van geen bezwaren is gebleken, de zogenaamde Verklaring van geen bezwaar.

De artikelen 68 en 179, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepalen dat een verklaring van geen bezwaar alleen mag worden geweigerd op grond dat er, gelet op de voornemens of antecedenten van de personen die het beleid van de vennootschap zullen bepalen of mede bepalen, gevaar bestaat dat de vennootschap zal worden gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden of haar werkzaamheden zullen leiden tot benadeling van haar schuldeisers.

Het preventieve toezicht heeft eveneens betrekking op wijzigingen in de statuten. De wettelijke grondslag daarvoor wordt gevonden in de artikelen 125 en 235 van Boek 2. Het tweede lid deze artikelen bepaalt dat een verklaring van geen bezwaar alleen mag worden geweigerd op grond dat er gevaar bestaat dat door de statutenwijziging de vennootschap zal worden gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden, of dat de wijziging of de wijze waarop zij tot stand is gekomen, in strijd is met de openbare orde, de wet, of een wettelijke bepaling der statuten.

Voor de uitvoering van de onderscheidenlijke toetsen zijn beleidsregels neergelegd in de Richtlijnen voor het beoordelen van oprichtingen en van statutenwijzigingen naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 18 november 1985 (Stcrt. 1985, 227 en laatstelijk gewijzigd bij besluit van 10 september 1998, Stcrt. 1998, 195).

Doel preventief toezicht

Het doel van het preventieve toezicht op vennootschappen is het bijdragen aan de beheersing van de criminaliteit ten behoeve van een veilige Nederlandse samenleving door het beperken van de gelegenheid om strafbare feiten te plegen binnen, of misbruik te maken van een rechtspersoon of een organisatie.

De kans op misbruik van vennootschappen, kan worden verkleind door het uitvoeren van een toets naar de voornemens van de oprichter en een criminele en financiële antecedententoets voorafgaand aan de oprichting van een vennootschap dan wel voorafgaand aan een statutenwijziging van een vennootschap.

Werkwijze

Ter verkrijging van de verklaring van de Minister van Justitie dat hem van geen bezwaren is gebleken, moet de aanvrager aan hem alle inlichtingen verschaffen die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de aanvraag voor de oprichting van de vennootschap.

De verklaring mag alleen worden geweigerd indien er, gelet op de voornemens of de antecedenten van personen die het beleid van de vennootschap zullen (mede-)bepalen, gevaar bestaat dat de vennootschap zal worden gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden of dat haar werkzaamheid zal leiden tot benadeling van haar schuldeisers. Bij gerede twijfel aan de morele of financiële betrouwbaarheid of integriteit van de bij de vennootschap betrokken personen die het beleid (mede) bepalen kan worden aangenomen dat het voornoemde gevaar bestaat. De beoordeling van de betrouwbaarheid en de integriteit vindt plaats aan de hand van een onderzoek naar de voornemens en naar de criminele en financiële antecedenten van de bij de vennootschap betrokken (mede-) beleidsbepalende personen.

In de praktijk vullen de oprichter en de notaris voor iedere op te richten vennootschap een aanvraagformulier in met daarop een aantal vragen over de op te richten rechtspersoon en alle daarbij betrokken andere (rechts)personen. Aan de hand van dat formulier wordt binnen het Ministerie een korte toets gedaan op strafrechtelijke antecedenten uit de

Centrale Justitiële Documentatie. Daarnaast wordt een financiële toets gedaan (bijvoorbeeld onderzoek naar een negatief eigen vermogen, negatieve resultaten in de laatste twee boekjaren, faillissementen). Afhankelijk van de resultaten die uit deze toetsen naar voren komen, wordt al dan niet een verklaring afgegeven of wordt een aanvraag in onderzoek genomen. Indien de zaak in onderzoek wordt genomen, kunnen uit diverse bronnen gegevens worden opgevraagd.

Aantallen

In 2003 zijn er ongeveer 64.000 aanvragen voor een Verklaring van geen bezwaar binnengekomen, waarvan bijna 9000 zaken in onderzoek zijn genomen en waarvan er uiteindelijk bijna 300 hebben geleid tot een weigering van de verklaring.

De tijd tussen aanvraag en afgifte van de elektronische gegenereerde Verklaring van geen bezwaar bedroeg in 92% van de gevallen 48 uur of minder en de doorlooptijd bij de schriftelijke beschikkingen bedroeg in 95% van de gevallen 6 dagen of minder.

Een Verklaring van geen bezwaar kost de aanvrager € 90,75 aan legeskosten. De notariskosten voor het oprichten van een vennootschap kunnen enkele duizenden euro's bedragen.

Met de wetwijziging van de Wet herziening preventief toezicht in 2001 is het juridisch inhoudelijk toezicht afgeschaft; de inhoud van de statuten wordt niet meer door het ministerie van Justitie getoetst aan boek 2 van het BW. In het huidige systeem ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de statuten bij het notariaat.

2.2. Het systeem Vennoot

Teneinde misbuik van vennootschappen –waaronder in het bijzonder het plegen van misdrijven of overtredingen van financieel-economische aard of door middel van vennootschappen– op efficiënte wijze te bestrijden, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in verbanden die tussen vennootschappen, andere rechtspersonen en natuurlijke personen bestaan. Het systeem Vennoot wordt hierbij benut, als bron van informatie

voor opsporingsdiensten, toezichthouders op de financiële sector, curatoren in faillissementen en andere instanties die belast zijn met het voorkomen en tegengaan van ongewenste praktijken.

De Wet documentatie vennootschappen (Wdv) bepaalt in artikel 2 dat de Minister van Justitie gegevens verwerkt in een registratie (i.e. het systeem Vennoot) met het oog op de behandeling van de aanvraag voor de afgifte van een Verklaring van geen bezwaar. De gegevens mogen ook worden gebruikt voor de tweede doelstelling van de wet: het voorkomen en bestrijden van misbruik van een vennootschap, waaronder het voorkomen en bestrijden van het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een vennootschap. In de wet worden de bronnen opgesomd waaruit gegevens kunnen worden opgenomen in Vennoot. Voorts wordt bepaald welk soort gegevens mag worden opgenomen in Vennoot en aan wie gegevens -op verzoek of pro-actief- kunnen worden verstrekt. De wet biedt ook de mogelijkheid gegevens te verstrekken aan instanties in een ander land, die aldaar een publiekrechtelijke functie vervullen.

Alle voor de uitvoering van de afgifte van de Verklaring van geen bezwaar relevante gegevens worden in het systeem Vennoot verwerkt. Wijzigingen aangaande de vennootschap of haar bestuurders die in een later stadium plaatsvinden worden zo spoedig mogelijk in Vennoot verwerkt. Het systeem bevat ook gegevens van andere rechtspersonen dan de bovengenoemde, voorzover die andere rechtspersonen betrokken zijn bij een in het systeem opgenomen vennootschap.

In de praktijk wordt het systeem Vennoot gevuld met gegevens die worden verkregen tijdens de aanvraag van een Verklaring van geen bezwaar. Latere wijzigingen in het systeem Vennoot worden alleen aangebracht ten aanzien van:

- Een statutenwijziging.
- Gegevens waarvan uit onderzoek in het handelsregister is gebleken dat ze niet meer juist in Vennoot vermeld staan.

- Alle rechterlijke uitspraken over natuurlijke personen en rechtspersonen die in staat van faillissement worden verklaard en over surseances van betaling.

2.3. Bestaande handhavinginstrumenten

Het strafrecht (art. 28 Sr.) kent het beroepsverbod als handhavinginstrument; het privaatrecht de ontbinding van de rechtspersoon. In het privaatrecht vervult met name de persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurder van de rechtspersoon in geval van onbehoorlijk bestuur een belangrijke rol.

Op basis van bepaalde strafbare feiten (b.v. oplichting, valsheid in geschrifte, bedrieglijke bankbreuk) kan aan bestuurders van rechtspersonen op basis van art. 28 Sr in beginsel een beroepsverbod worden opgelegd, als bijkomende straf (dat wil zeggen een ontzetting uit het recht om bestuurder van een rechtspersoon te zijn).

Een Kamer van Koophandel kan bij beschikking een NV, BV, stichting, vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij ontbinden, indien er gedurende enige tijd geen activiteiten meer plaatsvinden (vgl. art. 2:19a BW). Rechtspersonen kunnen ook op verzoek worden ontbonden door de rechter, indien het doel en/of de werkzaamheid van een rechtspersoon in strijd is met de openbare orde (art. 2:20 BW). Deze ontbinding geschiedt door de rechter op verzoek van het OM.

Het OM heeft ook de bevoegdheid een enquête in stellen naar het beleid en de gang van zaken in de vennootschap indien er mogelijk wanbeleid wordt gepleegd (art. 2:344 e.v.). Het oordeel dat er sprake is van 'wanbeleid' is een gegeven in andere rechtszaken.

2.4. Situatie in andere EU lidstaten

Op basis van de Eerste Richtlijn³ zijn vennootschappen verplicht gegevens te registreren in een openbaar register.

³ Eerste Richtlijn 68/151/EEG van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken. laatst gewijzigd bij richtlijn 2003/58/EG.

In 1997 heeft het Asser Instituut een rechtsvergelijkend onderzoek⁴ verricht naar de registratie van rechtspersonen en criminele auditing in acht EU-lidstaten. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot oprichting van vennootschappen, registratie, antecedentenonderzoeken en optreden tegen lege vennootschappen volgen hieronder.

In de meeste landen is voor de oprichting van een NV, BV of buitenlands equivalent daarvan (korthedshalve aangeduid als vennootschap) medewerking van een notaris nodig (in Zweden: accountant). Uitzonderingen zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Registratie in het handelsregister is in alle landen een vereiste. In Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt gemeld dat registratie een constitutief vereiste is voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid.

In enkele landen (Duitsland, Frankrijk) moeten personen benoemd worden die toezicht houden op de oprichting van vennootschappen (Gründungsprüfer, commissaire aux apports). Deze functionarissen hebben tot taak de storting van het kapitaal en de waarde van de inbreng in natura te controleren.

In de andere onderzochte landen is de oprichting van vennootschappen op zich genomen niet aan overheidstoezicht onderworpen. Wel is in een aantal landen toestemming nodig voor het oprichten van bepaalde vennootschappen (bijv. banken, verzekeringsmaatschappijen). In Italië is toestemming nodig voor het oprichten van vennootschappen waarvan het kapitaal een bepaalde waarde overschrijdt.

In verschillende landen wordt gemeld dat op zijn minst enig onderzoek wordt verricht naar de antecedenten van personen die een vennootschap oprichten (Nederland, Zweden) of bij de oprichting een leidende of besturende functie in de vennootschap verwerven (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zweden). Latere verwerving van een bestuursfunctie leidt tot onderzoek in Duitsland, Frankrijk en Zweden.

⁴ Zie rapport T.M.C. Asser Instituut 1997: Preventie en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – een rechtsvergelijkend onderzoek naar de registratie van rechtspersonen en criminele auditing in acht EU-lidstaten.

Onderzoek naar de antecedenten van houders van aandelen op naam vindt plaats in Nederland (alleen bij oprichting) en bij bepaalde transacties in Zweden. In Nederland vindt bij de oprichting voorts onderzoek plaats naar de antecedenten van personen van wie bekend is dat zij anderszins controle over de vennootschap zullen uitoefenen.

De inhoud van een antecedentenonderzoek beperkt zich in de meeste van deze landen tot een onderzoek naar strafrechtelijke feiten of naar bepaalde, ondernemingsgerelateerde, strafrechtelijke feiten en naar faillissementen. Alleen in Nederland wordt ook andere strafrechtelijke informatie bij het onderzoek betrokken (verdenkingen) en wordt tevens onderzocht of de persoon wiens antecedenten aan de orde zijn, betrokken is bij strafbare feiten of faillissementen van rechtspersonen.

In Spanje wordt geen antecedentenonderzoek verricht, maar moeten bestuurders van een vennootschap een eigen verklaring afleggen, inhoudende dat zij niet ongeschikt zijn voor het aannemen van de bestuursfunctie waarom het gaat.

In België vindt in het geheel geen antecedentenonderzoek plaats.

Ten tijde van het onderzoek (1997) bestond in de onderzochte EU-lidstaten de mogelijkheid personen uit te sluiten van het vervullen van bestuursfuncties in rechtspersonen. In het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden deze "disqualification orders" via het Internet openbaar gemaakt.

In het onderzoek worden verschillende mogelijkheden gemeld om op te treden tegen 'lege' vennootschappen en tegen vennootschappen die in strijd komen met de wet of de openbare orde. Zo kan het niet voldoen aan vereisten m.b.t. oprichting, statutenwijziging en registratie onder omstandigheden strafbaar zijn.

Ontbinding van vennootschappen is in alle onderzochte landen mogelijk. In Zweden gaat het om een administratieve procedure, Nederland en het Verenigd Koninkrijk kennen een administratieve en een gerechtelijke ontbinding, de overige landen kennen een gerechtelijke ontbinding.

3. Overwegingen en uitgangspunten voor een nieuw systeem

3.1. Kritiek op het huidige systeem

Van verschillende kanten bestaat kritiek op het huidige systeem van preventief toezicht, zowel van de toezichthouders als van ondernemers en hun adviseurs. Enerzijds wijzen zij op onvolkomenheden van het systeem:

- Het preventief toezicht richt zich alleen op de oprichting en statutenwijziging van NV's en BV's, niet op andere rechtspersonen zoals stichtingen.
- Het preventief toezicht is een momentopname. Bij belangrijke mutaties na de oprichting, zoals bestuurswisselingen en overdracht van aandelen, wordt er niet preventief getoetst. Ongewenste praktijken beginnen dan ook vaak pas na de oprichting.
- Voor de bestrijding van witwassen en de (internationale) aanpak van de financiering van terrorisme is preventief toezicht alléén niet toereikend.
- Buitenlandse rechtspersonen met een (hoofd)vestiging in Nederland kunnen niet (preventief) getoetst worden.
- De informatievoorziening (bijvoorbeeld via Venoot) over rechtspersonen en informatie-uitwisseling tussen bijvoorbeeld Kamers van Koophandel en het ministerie van Justitie over rechtspersonen is niet optimaal.

Anderzijds ervaren ondernemers de administratieve rompslomp (bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van de uiteindelijk belanghebbende van de op te richten rechtspersoon) en de ondoorzichtigheid van de besluitvorming als lastig.

De effectiviteit van het toezicht is bovendien beperkt doordat het toezicht eenvoudig is te omzeilen door de aandelen na de oprichting over te dragen, door een BV 'van de plank' te kopen, door een stroman zonder negatieve antecedenten in te schakelen of door gebruikmaking van rechtsfiguren als het pandrecht, vruchtgebruik of economisch eigendom van aandelen. De Europeesrechtelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de zaak Inspire Art,

maken het ondernemers weer gemakkelijker om een buitenlandse rechtspersoon op te richten en daarmee in Nederland activiteiten te ontplooiën. Bovendien is Nederland het enige land in de EU met een dergelijk systeem van preventief toezicht.

Belangrijkste kritiek op de rechtshandhaving met betrekking tot rechtspersonen is dat het OM niet of nauwelijks gebruik maakt van zijn bevoegdheden, zoals het vorderen van een beroepsverbod en het verzoeken van de ontbinding van een rechtspersoon. Daarnaast speelt mee dat art. 28 Sr. niet voorziet in mogelijkheden voor een adequate handhaving van een dergelijk verbod (openbaar register, informatie-uitwisseling met het buitenland en dergelijke).

Door de gebreken in het huidige preventieve en repressieve toezicht schiet de bescherming van het maatschappelijk belang in het algemeen en van de bonafide ondernemer in het bijzonder tekort.

3.2. Uitgangspunten voor een nieuw systeem

Een mogelijke oplossingsrichting voor bovengenoemde kritiekpunten is het preventief toezicht te vervolmaken door zoveel mogelijk 'gaten' te dichten. Dit zou echter enerzijds een sterke toename aan administratieve en overige lasten voor het bedrijfsleven opleveren, hetgeen het Nederlandse vestigingsklimaat niet ten goede zou komen. Anderzijds is het 'gat' van de buitenlandse rechtspersonen niet te dichten met preventief toezicht.

Een nieuw systeem van toezicht moet voldoen aan de volgende uitgangspunten:

Algemeen

- Het dient de overheid in staat te stellen de noodzakelijke informatie te vergaren over rechtspersonen en hun bestuurders en deze informatie te verwerken teneinde adequaat te kunnen ingrijpen indien er sprake is van misbruik van rechtspersonen, onder de voorwaarde dat het bedrijfsleven niet verder wordt belast dan voor de uitoefening van deze taken strikt noodzakelijk is.

Criminaliteits- en terrorismebestrijding

- Bij een vermoeden van misbruik van rechtspersonen (bijvoorbeeld om wit te wassen, om terrorisme te financieren, of om faillissementsfraude te plegen) moet de overheid eventueel tezamen met andere EU lidstaten in kunnen grijpen.
- Misbruik van rechtspersonen die in Nederland activiteiten ontplooiën dient bestreden te worden, ongeacht het herkomstland van de rechtspersoon.
- Misbruik van rechtspersonen moet worden aangepakt met een effectieve combinatie van preventieve en repressieve maatregelen.

Nederlandse concurrentiepositie en administratieve lasten

- Het toezicht op rechtspersonen dient een positieve bijdrage te leveren aan de concurrentiepositie van bedrijven en het vestigingsklimaat voor bedrijven in Nederland. Malafide ondernemers moeten adequaat worden aangepakt, zodat bonafide ondernemers kunnen profiteren van een goed, veilig en integer ondernemingsklimaat.
- Ondernemers moeten niet worden geconfronteerd met onnodige administratieve lasten.
- Buitenlandse bedrijven mogen niet anders worden behandeld dan Nederlandse bedrijven ("level playing field"). Het toezicht dient in overeenstemming te zijn met het Europees recht en de FATF-aanbevelingen.
- De overheid moet gegevens die haar al ter beschikking staan niet nogmaals vragen aan ondernemers.
- Voor oprichting en statutenwijzigingen van vennootschappen is geen Verklaring van geen bezwaar van de minister van Justitie meer nodig.

Anders toezien

- Toezicht op rechtspersonen en haar beleidsbepalers mag geen momentopname zijn bij de oprichting, maar dient gedurende de gehele levensloop van een vennootschap te kunnen worden uitgeoefend (monitor).
- Gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van adequaat toezicht moeten worden gemeld aan een instantie met een publieke taak, zonder dat deze melding aan de oprichting van een NV of BV in de

weg staat.

- Het nieuwe systeem van toezicht dient te worden verbreed naar stichtingen.
- Bestaande toezichtcapaciteit wordt effectiever ingezet.
- Signalen van misbruik of signalen van een risico van mogelijk (toekomstig) misbruik dienen aan die instanties te worden gemeld die bij de reguliere uitoefening van hun (wettelijke) taak het meeste baat hebben bij het ontvangen van deze informatie.

Anders handhaven

- De eerder genoemde werkgroep invoering bestuursverbod buigt zich over de vraag of het bestaande juridische instrumentarium kan worden aangepast, in die zin dat het strafrechtelijke beroepsverbod wordt verduidelijkt en over de vraag of een op specifieke situaties toegesneden civielrechtelijk bestuursverbod moet worden ingevoerd. Daarbij zal ook in het licht van de geldende privacywetgeving worden onderzocht of, en zo ja in hoeverre, het mogelijk is ook een openbaar register te gaan bijhouden van bestuursverboden.
- Bestaande administratiefrechtelijke modaliteiten, zoals bestuurlijke boete en/of het opleggen van een dwangsom worden ingezet als middel om het verstrekken van onjuiste en onvolledige informatie aan de overheid tegen te gaan.
- Bestaande handhavingsinstrumenten dienen door het OM en de opsporingsdiensten intensiever te worden toegepast.

Bovenstaande uitgangspunten zijn verwerkt in hoofdstuk 4, waarin het nieuwe systeem geschetst wordt.

4. EEN NIEUW SYSTEEM

4.1. Inleiding

De tekortkomingen van het bestaande systeem beperken de mogelijkheden van de staat om praktijken zoals witwassen, financiering van terrorisme, faillissementsfraude en ander misbruik van rechtspersonen aan te pakken. Door te berusten in de bestaande situatie schaadt de staat niet alleen zichzelf, maar ook de burgers en het bedrijfsleven die voor de bescherming hiertegen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de overheid.

Gelet op de in 3.1 genoemde kritiek op het huidige systeem, en de uitgangspunten zoals verwoord in 3.2, moet een nieuw systeem een goede preventieve werking hebben met als doel misbruik van rechtspersonen te verhinderen en de opsporing en vervolging vergemakkelijken van strafbare feiten die met de rechtspersoon gepleegd zijn of dreigen te worden gepleegd (bij strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen). Met het oog daarop moet in een nieuw systeem (het gebruik van) de informatiepositie van de overheid verbeteren ten opzichte van de huidige situatie.

4.2. Aanmelden in plaats van de Verklaring van geen bezwaar

Een alternatief voor de huidige Verklaring van geen bezwaar (hierna: de Verklaring) bij oprichting en statutenwijziging is de aanmelding van de oprichting of de melding van wijziging van de gegevens van een vennootschap bij de Kamers van Koophandel of de notaris. Het voordeel van aanmelden boven goedkeuren is dat het vennootschappen direct in staat stelt deel te nemen aan het economische verkeer. Daarnaast kunnen de administratieve lasten verder verlaagd worden wanneer vennootschappen bij oprichting gegevens slechts één maal hoeven te verstrekken, onder andere door het schakelen van bestanden. Dit sluit aan bij de één-loket gedachte. De procedure voor aanmelden in plaats van goedkeuren wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt.

De Verklaring van geen bezwaar wordt in het huidige systeem afgegeven door de minister van Justitie. Het ligt voor de hand om de screening van beleidsbepalers c.q. toezicht op de rechtspersonen ook in de toekomst

door de minister van Justitie te laten uitvoeren, daar het rechtspersonenrecht in het BW is neergelegd en omdat veel actoren die een rol spelen bij de oprichting van en het bestrijden van misbruik van rechtspersonen in verbinding staan met het ministerie van Justitie. Daarnaast bestaan raakvlakken met de Verklaringen omtrent het gedrag voor rechtspersonen en natuurlijke personen en BIBOB⁵, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie vallen. Dit alles wordt thans uitgevoerd door Justis (JUSTitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening). Het ligt voor de hand om de nieuwe taken bij deze Dienst te beleggen, temeer daar de huidige preventieve toets ten behoeve van de Verklaring eveneens door deze Dienst wordt uitgevoerd.

4.2.1. Wijze van aanmelding van oprichting en van wijzigingen van beleidsbepalers

Uitgangspunt is dat de overheid de gegevens verkrijgt door het schakelen van bestanden. In dat geval is het de plicht van de overheid om zelf actief de gegevens te verkrijgen. Dit betekent dat beleidsbepalers in beginsel geen andere gegevens hoeven aan te leveren dan zij nu al aan de notaris en de Kamer van Koophandel verstrekken.

Bij de oprichting en inschrijving van een rechtspersoon zijn twee instanties met een publieke taak betrokken: de notaris en de Kamers van Koophandel. Beide hebben ook een rol te vervullen in het verstrekken van gegevens aan de minister van Justitie in het kader van het risicotoezicht⁶ op rechtspersonen.

De aanmelding van oprichting van een rechtspersoon zal in het nieuwe systeem worden verzorgd door de notaris, zoals deze in de huidige situatie het aanmeldingsformulier voor een Verklaring van geen bezwaar doorstuurt naar de minister van Justitie. Afhankelijk van de uitkomst van de gedachtevorming in de werkgroep invoering bestuursverbod zal, in samenspraak met het notariaat en de Kamers van Koophandel, worden

⁵ Zie 1.1.

⁶ Toezicht op rechtspersonen in het nieuwe systeem is een risico georiënteerd toezicht om misbruik en mogelijk misbruik te kunnen signaleren ten behoeve van andere (overheids)instellingen die een (wettelijke) taak hebben bij het voorkomen, opsporen en vervolgen van delicten. Het risicotoezicht is niet vergelijkbaar met het toezicht zoals dat wordt uitgeoefend door de financiële toezichthouders DNB en AFM, dat zich deels ook uitstrekt tot het bestuursrechtelijk sanctioneren van sommige vormen van misbruik.

bezien of het mogelijk is dat het notariaat controleert of beoogde bestuurders een bestuursverbod opgelegd hebben gekregen.

Met het oog op een adequate informatiepositie van de overheid moeten naast aanmelding bij de oprichting ook bepaalde wijzigingen gedurende de 'levensloop' van een rechtspersoon gemeld worden. Het gaat hierbij om de overdracht van aandelen op naam, die een wijziging van de aandeelhouder(s) inhoudt en de wijziging van bestuurders. In de huidige situatie wordt de overdracht van aandelen op naam bij de Belastingdienst (afdeling Registratie en Successie) geregistreerd. Ingeval een dergelijke overdracht een wijziging van de aandeelhouder(s) met zich meebrengt, dient in het nieuwe systeem deze dienst deze gegevens vervolgens door te leveren aan de minister van Justitie. In de huidige situatie dient een bestuurswisseling te worden doorgegeven aan de Kamer van Koophandel. In het nieuwe systeem dient de wijziging van bestuurders door de Kamer van Koophandel te worden gemeld aan de minister van Justitie. Anders dan in het huidige systeem waar in geval van statutenwijziging een Verklaring nodig is, behoeven statutenwijzigingen niet langer gemeld te worden in het nieuwe systeem.

Met andere woorden, de bestaande wettelijke contactmomenten tussen ten eerste ondernemer en notaris en ten tweede ondernemer en Kamer van Koophandel worden buiten het zicht van de ondernemer verlengd met een gegevensverstrekking van notaris en Kamer van Koophandel aan de minister van Justitie. De ondernemer heeft dus telkens met één loket te maken, een loket waar hij zich nu al moet vervoegen. Het ligt voor de hand dat de informatie-verstrekking tussen ten eerste notaris en minister van Justitie en ten tweede de Kamer van Koophandel en minister van Justitie zich te zijner tijd wordt aangesloten op het "Basisbedrijvenregister".

De minister van Justitie verantwoordt jaarlijks de bij het bedrijfsleven opgevraagde gegevens. Tevens zal in dit jaarbericht aangegeven worden hoe de administratieve lasten voor rechtspersonen verder terug kunnen worden gedrongen door onder meer verdere schakeling van gegevens(bestanden). Een andere administratieve lastenverlichting wordt bereikt met het streven om, binnen de grenzen die de eisen van een adequate misbruikbestrijding stellen aan de controle op de

informatieverstrekking, zoveel mogelijk het contact tussen overheid en bedrijfsleven langs elektronische weg te laten verlopen. Ter beheersing van de administratieve lasten zal verder – zo nodig - bij wet of bij AMvB geregeld moeten worden welke informatie aangemeld moet worden bij oprichting of wijziging. Hierop zal ook de verhouding tussen het BW, de Handelsregisterwet, de Wet op het Notarisambt en Wet Documentatie Vennootschappen (WDV) moeten worden gezien.

4.2.2. Doorlopende screening van beleidsbepalers

De minister van Justitie screent na aanmelding (van oprichting of bij wijziging) op een continue basis de beleidsbepalers. Wanneer een of meer van hen voldoen aan een van te voren vastgesteld risicoprofiel wordt de betreffende rechtspersoon als een 'risico-rechtspersoon' aangemerkt waarvan de activiteiten door de minister van Justitie nauwlettend gevolgd worden (mede met aandacht voor het misbruik van rechtspersonen door gebruikmaking van stromannen en UBOs). Niemand, behoudens - tot op zekere hoogte - degene met een bestuursverbod, wordt dus aan de poort geweerd. De minister van Justitie grijpt pas in als tijdens de doorlopende screening misbruik van rechtspersonen blijkt of er een vermoeden optreedt van misbruik van de rechtspersoon, door deze kennis te delen met de daarvoor bestemde (overheids)instellingen (zie hieronder 4.3.).

4.2.3. Benutten van de informatie

Toezicht gedurende de gehele levensduur van een rechtspersoon vereist niet alleen een goede informatiepositie (die met zo min mogelijk administratieve lasten opgebouwd wordt), maar ook een excellente benutting van de informatie door de minister van Justitie ten behoeve van de continue screening van rechtspersonen. Conform de Wet documentatie vennootschappen is de informatie uit het systeem ook toegankelijk voor andere overheidsdiensten zoals het bureau BIBOB en de AIVD (ten behoeve van de bestrijding van terrorisme).

De goede informatiepositie van de minister van Justitie wordt bereikt door de aanmeldings-,/informatieplicht. Echter, geen enkele overheidsdienst kan zonder de ogen en oren van burgers en bedrijfsleven. Zij zijn degenen die

direct te lijden hebben onder het misbruik van rechtspersonen, zij zijn dus ook degenen die de eerste signalen van misbruik kunnen afgeven aan de overheid. De minister van Justitie dient zich open te stellen voor deze signalen. Dat kan door het opzetten van een meldpunt. Andere overheidsdiensten hebben inmiddels goede ervaringen opgedaan met meldlijnen (bij voorbeeld de Meld Misdaad Anoniem lijn). Daarnaast is de verwachting dat de actieve en repressieve aanpak van (vermeend) misbruik zal zorgen voor de nodige bekendheid bij het publiek. De aanpak van misbruik, primair gedetecteerd door de minister van Justitie, zal zich dan ook niet beperken tot grootschalige fraudezaken, maar zich ook richten op ogenschijnlijk kleine zaken zoals stelselmatige oplichting, die een grote impact kunnen hebben op de financiën en het rechtsgevoel van de getroffen burger. Een nieuw systeem vereist niet alleen de bestaande aanwezige deskundigheid maar ook een open en communicatieve houding, bekendheid en bereikbaarheid.

Daarnaast dienen waar mogelijk het notariaat, de Kamers van Koophandel, het Openbaar Ministerie en de (bijzondere) opsporingsdiensten een meer actieve rol spelen in het vergaren en doorgeven van indicaties van misbruik.

4.2.4. Leges

Voor het aanmelden van rechtspersonen en het wijzigen van gegevens van rechtspersonen zullen substantieel lagere leges aan de minister van Justitie verschuldigd zijn. Uitgangspunt hierbij is dat de leges kostendekkend dienen te zijn, waardoor invoering van het nieuwe systeem in deze zin geen budgettaire gevolgen zal hebben (zie ook paragraaf 6).

4.3. Het handavingsinstrumentarium

Het bestaande arsenaal aan instrumenten, zoals beschreven in 2.2, aangevuld met het bestuursverbod, doch zonder de Verklaring van geen bezwaar, is de basis voor de overheid om misbruik van rechtspersonen doeltreffender aan te pakken. Verbetering in de toepassing van de overige instrumenten moet er voor zorgen dat de handhaving effectief wordt.

4.3.1 Juistheid en volledigheid van gegevens en verhinderen van misbruik

Volledigheid en juistheid van gegevens wordt in eerste instantie bereikt doordat de minister van Justitie informatie verkrijgt op basis van de in de vorige paragraaf beschreven (aan)meldingen. Blijkt uit de meldingen dat de (betrokkene bij) een rechtspersoon onjuiste gegevens heeft verstrekt of er bestaat hierover onduidelijkheid, dan heeft de minister het recht om nadere informatie te vragen. Indien de rechtspersoon hierop niet (tijdig) reageert, kan een bestuurlijke boete en/of dwangsom worden opgelegd. Ook een onjuiste verstrekking van gegevens kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete en/of dwangsom. Deze instrumenten hebben tot doel het voorkomen en ontdekken van onjuiste of onvolledige informatie en het bestraffen van het melden van onjuiste of onvolledige informatie. Zij hebben niet tot doel om geconstateerd misbruik van rechtspersonen te sanctioneren. Voor dat laatste zijn er andere instrumenten van andere instellingen (zie 4.3.2. en 4.3.3.)

Uit het oogpunt van preventie moet de minister van Justitie in voorkomende gevallen aan (bestuurders van) rechtspersonen kunnen adviseren een geconstateerde onwenselijke of onwettige situatie ongedaan te maken. Vooral in concernverband zou een dergelijk advies effectief kunnen zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om het advies om een bestuurder te vervangen of het wijzen op vermeende onwettige activiteiten van een dochtermaatschappij. Dit advies is bovenal bedoeld om mogelijk toekomstig misbruik in de kiem te smoren en de moedermaatschappij de mogelijkheid te geven schoon schip te maken voordat de zaak wordt doorgegeven aan het Openbaar Ministerie.

4.3.2. Doormelding van (mogelijk) misbruik van rechtspersonen

Blijkt uit de gegevens dat rechtspersonen (mogelijk) misbruikt worden voor criminele doeleinden, dan kan de minister van Justitie deze informatie/zaken doorgeven aan het Openbaar Ministerie, eventueel ten behoeve van verdere veredeling door (bijzondere) opsporingsinstanties zoals politie, FIOD-ECD en SIOD. Hierbij gaat het om zaken waarbij de minister van Justitie dankzij de uitstekende bundeling van

informatiebronnen kennis heeft of het sterke vermoeden heeft van (mogelijk) misbruik van rechtspersonen. De afhandeling van deze zaken door OM en de onder haar gezag staande (bijzonder) opsporingsinstanties geschiedt niet anders dan de afhandeling van welke andere zaak dan ook door OM en (bijzondere) opsporingsinstanties. Zo kunnen OM en de (bijzondere) opsporingsinstanties bijvoorbeeld een onderzoek of vervolging instellen of tot een incidentele controle van de afdracht van belastingen en premies overgaan. Uiteraard beslist het OM uiteindelijk over de wijze van verdere afhandeling, zoals het inzetten van een strafvervolging, of de vordering van een bestuursverbod en/of ontbinding van de rechtspersoon. Het OM heeft daarbij ook de mogelijkheid beslag te leggen op de goederen van de rechtspersoon en de bestuurders (strafrechtelijke beslaglegging en onder beperkte omstandigheden civielrechtelijke beslaglegging). Dit zijn bestaande strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten (het bestuursverbod deels).

Teneinde de coördinatie te verbeteren tussen enerzijds de minister van Justitie en anderzijds het OM en de (bijzondere) opsporingsinstanties, is het nodig om goede procedures en afspraken te maken. Zo zal één bepaalde (beleids-)Officier van Justitie belast moeten worden met het ontvangen van dossiers ten behoeve van het Openbaar Ministerie en de (bijzondere) opsporingsdiensten. Het ligt vanwege de nauwe verwevenheid met de financiële opsporing en de bijzondere opsporingsdiensten voor de hand om hiervoor het Functioneel Parket aan te wijzen. Over de aantallen zaken die jaarlijks ter afhandeling verwezen worden van Justitie naar het Functioneel Parket dienen kwalitatieve en kwantitatieve handhavingafspraken gemaakt te worden. Idem over het aantal vervolgingen, ontbindingen e.d. Daarnaast is het essentieel voor het lerende vermogen van de Dienst die door de minister van Justitie belegd wordt met het signaleren van (mogelijk) misbruik van rechtspersonen dat in alle gevallen terugkoppeling plaatsvindt over de afhandeling van overgedragen zaken van (mogelijk) misbruik van rechtspersonen.

4.3.3. Signaleren van risico's van mogelijk misbruik van rechtspersonen

Niet alle zaken zijn duidelijk genoeg om concrete gevallen van (mogelijk)

misbruik van rechtspersonen aan te wijzen. Vaker zal de minister van Justitie enkel een verhoogd risico van mogelijk misbruik kunnen detecteren. Uit het oogpunt van preventie en ten behoeve van het faciliteren van mogelijke latere repressie, dient de minister van Justitie deze signalen van mogelijk misbruik te delen met andere (overheids)instellingen⁷. Het gaat hierbij om het OM en de politie bij een algemeen geïdentificeerd risico. In andere, meer specifieke gevallen, kunnen deze signalen gedeeld worden met bijzondere opsporingsinstanties, zoals de SIOD en de FIOD-ECD, met de toezichthouders op de financiële toezichtswetgeving DNB en AFM, met de AIVD, met uitkeringsinstanties zoals het UWV, met de belastingdienst, met het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties of het daaraan gelieerde BLOM en met andere (overheids)instellingen die baat hebben bij deze signalen. Op deze wijze kan misbruik van rechtspersonen beter worden verhinderd en bestraft.

Teneinde de samenwerking met deze (overheids)instellingen zo goed mogelijk te laten verlopen, moeten er op het operationele vlak afspraken gemaakt worden met deze instellingen. Voor wat betreft de politie, moet er één aanspreekpunt komen bij de Nationale Recherche. Ook met de FIOD-ECD, SIOD, AIVD, DNB, AFM, UWV, Belastingdienst, MOT, BLOM (etc) dienen dergelijke arrangementen opgezet te worden, voor die gevallen die de wettelijke taak van deze instellingen betreffen, zoals bijvoorbeeld met FIOD-ECD wanneer sprake is van mogelijke fiscale misdrijven, het SIOD als er sprake is van uitkerings- of premiefraude en de AIVD bij misbruik van rechtspersonen voor terrorisme(financiering). Onderdeel van deze afspraken van de minister van Justitie met deze instellingen is bijvoorbeeld het aantal en de kwaliteit (“op basis van welke criteria of typologieën”) van de door te geven signalen. Overigens zal de operationele samenwerking tussen de minister van Justitie en bovengenoemde instellingen een tweeledig karakter dienen te hebben, opdat de operationele samenwerking groeit door begrip voor en kennis over elkaars mogelijkheden, wensen en werkmethoden. Terugkoppeling is daarbij essentieel.

⁷ De term (overheids)instellingen is op deze wijze (met haakjes) geformuleerd om ZBOs en private instellingen met een wettelijke taak (zoals De Nederlandsche Bank N.V.) te kunnen voorzien van signalen, niet om voor te stellen om de signalen te delen met echte private ondernemingen.

4.3.4. Periodiek Expertise Overleg

Niet alle concrete gevallen van (mogelijk) misbruik en niet alle signalen van risico's van mogelijk misbruik zijn eenduidig. In de praktijk zal het vaak, zeker in het begin, niet eenvoudig zijn voor de Dienst Justis om precies te bepalen welke typologieën wijzen op (mogelijk) misbruik en welke signalen van mogelijke risico's aan welke (overheids)instelling(en) gemeld moeten worden. Ook de (overheids)instellingen moeten leren wat voor informatie zij kunnen verwachten van de Dienst Justis. Hiervoor dient de instelling van een Periodiek Expertise Overleg, waarin de Dienst Justis en alle betrokken (overheids)instellingen samenwerken om gezamenlijk casussen van (mogelijk) misbruik en signalen van mogelijke risico's van misbruik te bestuderen. Om bestaande privacy en geheimhoudingsbepalingen niet te schenden, dienen er waar nodig geanonimiseerde casussen en signalen aan het Periodiek Expertise Overleg voorgelegd te worden. Alle deelnemers kunnen casussen en signalen voorleggen. Naast het (permanente) educatieve doel, dient het overleg ook om zaken te bespreken waarvan de betrokkenen niet zeker zijn of er sprake is van (mogelijk) misbruik, doch waarvan bespreking zou kunnen leiden tot het ontsluiten van misbruikzaken die anders door de onontkoombare overheidsversnippering nimmer ontdekt zouden zijn. Het overleg heeft niet het karakter van een beleidsvormende begeleidingscommissie.

4.4. Uitbreiding van het systeem van risicotoezicht op rechtspersonen

Buitenlandse rechtspersonen, actief in Nederland, dienen gelijk behandeld worden als Nederlandse rechtspersonen. Indien buitenlandse rechtspersonen zich vestigen in Nederland, dan dienen zij te voldoen aan dezelfde eisen als Nederlandse rechtspersonen, te beginnen met de aanmelding en inschrijving bij de Kamer van Koophandel (dat is bestaande praktijk, dat is dus geen verzwarende van de lasten). De Kamer van Koophandel geeft deze gegevens vervolgens door aan de minister van Justitie.

De werkgroep beseft dat bij een repressieve bestrijding van misbruik van buitenlandse rechtspersonen de moeilijke toegankelijkheid van gegevens over deze buitenlandse rechtspersonen het risicotoezicht kan verzwakken.

Dit vooral omdat de gegevens aan de hand waarvan men de juistheid van de (aanmeldings)gegevens zou kunnen controleren zich ook in het buitenland bevinden en niet altijd (eenvoudig) toegankelijk zijn voor Nederlandse overheidsinstanties.

Echter, de Europese Commissie heeft in haar mededeling van 27 september 2004 over het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen (COM(2004)611final) aangekondigd zich vanaf 2006 toe te leggen op de harmonisatie van het bestuursverbod. In het desbetreffende kader zal worden gezien of het mogelijk is in alle lidstaten van de EU in een vergelijkbare regeling van het bestuursverbod te voorzien, met inbegrip van raadpleegbare informatie daaromtrent. Zolang er nog geen regeling op het niveau van de EU is, is een in een lidstaat opgelegd bestuursverbod in beginsel alleen van kracht binnen het rechtsgebied van die lidstaat. Dat behoeft een ander land er echter niet van te weerhouden aan dat feit bepaalde consequenties te verbinden binnen zijn eigen jurisdictie. Dit geldt uiteraard ook voor bestuursverboden die in landen buiten de EU zijn opgelegd (vb: SEC VS d.d. 13/10/04 – Cees van der Hoeven / AHOLD).

Voor buitenlandse oprichters van rechtspersonen gelden dan dezelfde voorwaarden, zoals deze zijn verwoord in paragraaf 4.1.

Ten behoeve van het toezicht op rechtspersonen, bestuurders, beleidsbepalers (etc) vanuit niet-EU lidstaten, dient de toezichthouder te streven naar samenwerking en informatieuitwisseling met vergelijkbare competente autoriteiten, (openbare) buitenlandse gegevensbronnen te raadplegen, en deze informatie te gebruiken bij het toezicht.

De werkgroep beveelt voorts aan om tijdens de implementatie van het nieuwe systeem een studie te verrichten naar de mogelijkheid om een geregistreerde rechtspersoon te verplichten om, op verzoek, kenbaar te maken wie de uiteindelijk gerechtigde is (de "Ultimate Beneficial Owner"), met inachtneming van de Nederlandse concurrentiepositie. Een en ander is ook vervat in het rapport van de OESO "Behind the Corporate Veil, Using Corporate Entities for Illicit Purposes" en de 40 aanbevelingen tegen witwassen van de Financial Action Task Force on money laundering (bekrachtigd door Nederland).

In het nieuwe systeem wordt het aanmeldingsvereiste (van oprichting en wijziging van bestuurders) ook aan stichtingen opgelegd. Uitbreiding van het systeem naar stichtingen brengt een administratieve lastenverzwaring met zich mee. Daar waar de meeste rechtspersonen misbruikt worden voor 'gewone' criminele handelingen, zijn stichtingen ook aantrekkelijk voor de financiering van terrorisme. Dit gegeven maakt het onvermijdelijk dat, gezien de ernst van het mogelijk misbruik, de goeden enigszins onder de kwaden zullen moeten leiden. De regering heeft dit al op een eerder moment aan de Kamer medegedeeld. Ook hier geldt echter dat de administratieve lastendruk zoveel mogelijk beperkt dient te worden door schakeling van bestanden.

In de evaluatie van het nieuwe systeem (zie 4.6) zal een eventueel overloopeffect van het misbruik van NV's, BV's en stichtingen naar andere rechtspersonen een punt van aandacht zijn.

Overigens bestaat er, om enig misverstand te voorkomen, tussen de aanpak van de WTR en de aanpak gericht op het voorkomen van misbruik van non-profitsinstellingen via de werkgroep non-profitinstellingen (WNP) geen overlap. Deze laatste werkgroep heeft in juli 2004 een nota over de bestrijding van terrorismefinanciering via non-profitinstellingen opgesteld. In deze nota werden verschillende maatregelen op dit terrein voorgesteld met specifieke aandacht voor de voor misbruik kwetsbare rechtsvorm stichting. Zo is bijvoorbeeld ingegaan op de mogelijkheden voor een publicatieplicht van stichtingen om de transparantie te vergroten. Ook is in de nota aangegeven dat het OM haar civielrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot het opvragen van informatie bij stichtingen actief zal inzetten. Maatregelen op het terrein van toezicht op de natuurlijke personen achter een rechtsvorm zijn echter overgelaten aan de WTR en het onderhavige rapport. Uiteraard vormen deze maatregelen wel een belangrijke aanvulling op het instrumentarium om misbruik van non-profit organisaties te voorkomen, o.a. voor terrorisme financiering.

4.5. Evaluatie

Een volledige evaluatie van het nieuwe systeem vindt plaats na 3 jaar.

5. Overgang naar een nieuw systeem, maatregelen voor de overgangperiode ter verbetering van de huidige praktijk van preventief toezicht

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.1, bestaat er veel kritiek op het huidige systeem van preventief toezicht. Om aan deze kritiek op korte termijn tegemoet te komen, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- In het kader van de rechtszekerheid voor oprichters wordt de aanvrager van een Verklaring van geen bezwaar onmiddellijk op de hoogte gesteld door de minister van Justitie van het feit dat zijn aanvraag nader wordt onderzocht, alsmede met redenen omkleed waarom nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht en een indicatie van de termijn waarop het onderzoek zal zijn afgerond. Deze termijn mag niet langer zijn dan zes weken.
- De gevraagde informatie moet voldoende zijn voor het beslissen over de het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bezwaar. De notaris vergewist zich ervan dat de gevraagde informatie volledig wordt verstrekt.
- De Verklaring van geen bezwaar wordt niet verleend, indien is voldaan aan een van te voren vastgesteld risicoprofiel. Dit profiel is openbaar. De minister van Justitie houdt een lijst aan met personen die voldoen aan dit risicoprofiel.

Zodra het nieuwe systeem is ingevoerd, zal de informatiepositie van de minister van Justitie gestaag groeien. Aan bestuurders van vennootschappen die in aanmerking komen voor een bestuursverbod zal in de praktijk niet direct een dergelijk verbod opgelegd kunnen worden. Om deze bestuurders direct te weren zal worden bezien of en zo ja op welke wijze een overgangsregeling kan worden vormgegeven. In deze overgangsregeling gaat het er dan met name om een adequate afstemming tussen preventief en repressief toezicht te waarborgen. Een eventuele overgangperiode bedraagt maximaal 2 jaar.

6. Uitkomsten van een globale uitvoeringstoets

De voorstellen van de WTR zijn voorgelegd aan de dienst Justis van het ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, de Fiod/ECD, de vereniging van de Kamers van Koophandel en het notariaat. De vragen die hierbij zijn gesteld hadden betrekking op organisatorische, personele en financiële consequenties voor de organisatie. Daarnaast zijn vragen gesteld over de consequenties van het voorgestelde nieuwe systeem voor de informatietechnologie en binnen welke randvoorwaarden er uitvoering gegeven kan worden aan het nieuwe systeem.

De meeste betrokkenen gaven aan dat er voor hen geen bijzondere gevolgen zijn indien de voorstellen van de WTR aanvaard worden. De Dienst Justis, die thans de Verklaring van geen bezwaar afgeeft, heeft in haar reactie gewezen op een aantal randvoorwaarden. Genoemd worden goede ICT-systemen, voldoende gekwalificeerd personeel, wettelijke afdwingbaarheid van de medewerking van ketenpartners en informatieleveranciers. Daarnaast formuleert de dienst Justis als randvoorwaarde dat er een heldere definitie van misbruik, en de hieraan gekoppelde risicoprofielen gehanteerd dient te worden. Naast bovenstaande heeft de uitvoeringstoets opgeleverd dat gegevensuitwisseling tussen de diverse (overheids)instellingen om niet aan elkaar doorgegeven dienen te worden.

De financiële consequenties voor het ministerie van Justitie indien het nieuwe systeem van toezicht wordt aangenomen kan voor het OM en de zittende magistratuur op basis van de uitvoeringstoets nog niet worden aangegeven. Dat hangt mede af van de mate waarin zaken als extra case-load worden gezien, of dat zij in de plaats komen van bestaande zaken.

De Dienst Justis ontvangt nu de leges voor de Verklaring van geen bezwaar. Het totaal aan deze inkomsten worden geschat op ca. 6 miljoen Euro. Indien het nieuwe systeem van toezicht wordt aanvaard, worden de kosten van de dienst Justis op jaarbasis geschat op ca. 7,5 miljoen Euro.

Onder meer veroorzaakt door het onderwerpen van stichtingen aan hetzelfde regiem van screening. Als kosten worden genoemd kosten voor personeel, ICT-, afschrijvingen en overhead. Het nieuwe productieproces vergt een uitbreiding van naar schatting 17 fte (van circa 26 naar circa 43 fte). De wijze waarop deze kosten op een efficiënte wijze kunnen worden doorberekend zal nog nader worden onderzocht.