



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Wet controle op rechtspersonen

- SAMENVATTING -

Auteurs

drs. Ger Homburg
dr. Vanja Ljujic
Imke Zoetelief, MSc

Amsterdam, 7 juli 2021
Publicatienr. 20074

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting

Evaluatie Wet controle op rechtspersonen (Wcr)

De Wet controle op rechtspersonen (Wcr) is op 1 juli 2011 in werking getreden. De wet heeft tot doel om met behulp van doorlopend toezicht misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden. Het toezicht is gericht op rechtspersonen (zoals nv's, bv's, coöperaties, verenigingen en stichtingen) en personen en bedrijven die een relatie met deze rechtspersonen hebben. Ook buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvesting in Nederland vallen onder het toezicht. In dit onderzoek is met een plan- en een procesevaluatie nagegaan in hoeverre de inrichting van de Wcr bij kan dragen aan zijn doelstellingen, hoe de wet wordt uitgevoerd en welke mogelijkheden er zijn voor verbetering van de huidige uitvoering van de Wcr.

De hoofdlijn van de Wcr

De uitvoering van de Wcr is belegd bij de afdeling Toezicht op Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving (TRACK) van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De wet geeft TRACK bevoegdheden tot gegevensverwerking en -verstrekking. Daarmee kunnen opsporings- en handhavende diensten krachtens andere wetten misbruik van rechtspersonen opsporen, bestrijden en voorkomen. De Wcr is onderdeel van de bredere aanpak van (met name) financieel-economische criminaliteit. Zelf heeft de uitvoerende dienst TRACK geen opsporingsbevoegdheid. Het toezicht begint bij een geautomatiseerde screening op basis van wijzigingen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en benut gegevens uit verschillende bronnen om vast te stellen of er een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersoon is. Als de analyse op een verhoogd risico wijst, wordt een risicomelding verstrekt aan de toezichthoudende, handhavende of opsporende instantie die verantwoordelijk is voor het tegengaan van het geconstateerde risico op misbruik van de rechtspersoon. Naast de doorlopende screening van rechtspersonen biedt de wet ook de mogelijkheid van een 'risicomelding op verzoek'. Dit houdt in dat daartoe bevoegde organisaties aanvullende informatie op kunnen vragen over rechtspersonen en hun netwerk ten behoeve van opsporing of handhaving. Behalve risicomeldingen worden zogenoemde netwerktekeningen verstrekt: schematische weergaven van het netwerk van een rechtspersoon, relevante relaties met natuurlijke en/of rechtspersonen, een beschrijving van de aard van deze relaties en relevante faillissementen en ontbindingen. De kring van organisaties die risicosignalen en netwerktekeningen mogen ontvangen en aanvragen, is afgebakend in het Besluit controle op rechtspersonen (Bcr). In het Bcr is ook vastgelegd welke gegevens mogen worden verwerkt.

De beleidslogica van de Wcr

De centrale maatregelen in de wet zijn de doorlopende geautomatiseerde screening van rechtspersonen en de screening op verzoek van opsporingsinstanties. Om te bewerkstelligen dat de informatieverwerking zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en de werkwijze van de ontvangende instanties wordt met verschillende afnemers periodiek overleg gevoerd. Ook worden risicoprofielen gebruikt om verhoogde risico's van bepaalde vormen van misbruik zo goed mogelijk vast te stellen.

Het potentiële doelbereik van de Wcr

In de systematiek van de uitvoering van de Wcr begint de doorlopende geautomatiseerde controle op rechtspersonen uitsluitend nadat er een mutatie in het Handelsregister rond een rechtspersoon heeft plaatsgevonden. Hierdoor blijven rechtspersonen die zich (terecht of ten onrechte) niet in het Handelsregister inschrijven of die geen mutaties aan het Handelsregister doorgeven buiten het bereik van het toezicht. Mutaties in andere registraties (bijvoorbeeld de Justitiële Documentatie) worden wel gebruikt bij de risicoanalyses, maar zijn geen startpunt voor de doorlopende, geautomatiseerde controle. Zij leiden alleen tot risicoanalyses in het kader van de Wcr als een opsporings- of handhavende instantie een risicomelding op verzoek aanvraagt. Het daadwerkelijk voorkomen of bestrijden van misbruik van rechtspersonen is afhankelijk van de benutting van de risicomeldingen en netwerktekeningen door de afnemers. Dit is mede afhankelijk van hun capaciteit en prioriteiten. Het doelbereik van de Wcr is dus niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen door TRACK, maar ook van omstandigheden en factoren in de omgeving: de inschrijvingsbereidheid bij het Handelsregister, de bereidheid om mutaties aan het Handelsregister door te geven, de alertheid bij opsporings- en handavingsinstanties om risicosignalen op verzoek te vragen rond rechtspersonen waarover vermoedens van misbruik bestaan zonder dat er mutaties in het Handelsregister zijn en de capaciteit en prioriteiten bij afnemende instanties om risicosignalen te benutten.

De uitvoering van de Wcr door TRACK

In 2019 werden 268 risicomeldingen en 939 netwerktekeningen verstrekt. Het aantal verstrekte producten is gedurende een aantal jaren redelijk stabiel. Binnen de productcategorieën zijn er verschuivingen, bijvoorbeeld als gevolg van afspraken met afnemers over maatwerk en een toenemende vraag naar meer complexe en uitgebreide netwerktekeningen.

Voor het geautomatiseerde toezicht betreft TRACK dagelijks gegevens van vier bronnen: het Handelsregister, de Justitiële Documentatiedienst, de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA) en het Centraal Insolventieregister (CIR). Dit gebeurt volledig geautomatiseerd met het systeem Radar. De gegevens worden vergeleken met risicoprofielen: combinaties van kenmerken die op verhoogde risico's van verschillende vormen van misbruik wijzen. Op dit moment zijn er, naast een algemeen risicoprofiel, zeven risicoprofielen voor specifieke vormen van misbruik. De meldingen rond rechtspersonen waarbij een verhoogd risico lijkt te bestaan, worden aangemerkt als Tussentijdse Risicomelding (TRM). Zij worden verder onderzocht door analisten van TRACK met behulp van gegevens uit een groot aantal bronnen. De nadere analyse kan ertoe leiden dat er een verhoogd risico op misbruik wordt vastgesteld. Dit wordt doorgegeven aan de opsporings- of handhavende instantie die met de handhaving van het misbruik belast is. De analyse van risicomeldingen op verzoek verloopt op een vergelijkbare manier. Voor netwerktekeningen, die aan een bredere kring van afnemers worden verstrekt, worden minder informatiebronnen gebruikt dan voor risicomeldingen: het Handelsregister, GSR-dossiers (Garantstellingsregeling Curatoren), GBA-gegevens en het Centraal Insolventie Register (CIR).

Afnemers: bekendheid, tevredenheid en benutting

De afnemers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van risicomeldingen en netwerktekeningen. Centrale contactpersonen bij de potentiële afnemers zijn op de hoogte van de TRACK-producten. Zij constateren dat de bekendheid bij andere medewerkers van hun organisatie vaak beperkter is. De belangrijkste meerwaarde van de TRACK-producten ligt volgens de afnemers in een verbetering van de informatiepositie voor opsporings- en handhavingsactiviteiten, in het bijzonder een verbeterd inzicht in de activiteiten, de omvang, de vertakkingen van en de relaties binnen netwerken van rechtspersonen en daarmee verbonden natuurlijke personen. Het is in het onderzoek niet gelukt om vast te stellen wat de feitelijke benutting van de TRACK-producten door de afnemers en het resultaat daarvan is (in termen van de bestrijding of de preventie van misbruik). Afnemers hebben hier zelf ook geen scherp beeld van. TRACK-informatie wordt door afnemers gekwalificeerd als onderdeel van het geheel aan gegevens die aan de resultaten van opsporings- of handhavingsonderzoeken bijdragen. Specifiek genoemd zijn de waarde van informatie uit een bron waar de opsporings- of handhavingsinstantie zelf geen toegang toe heeft, een verbeterd inzicht in netwerken en vertakkingen van rechtspersonen, de bevestiging van de juiste (in)richting van het onderzoek en soms ook besparing op de eigen capaciteit.

Met verschillende afnemers is er een vorm van periodiek overleg op uitvoerings- of bestuurlijk niveau; met andere afnemers ontbreekt het.

Kosten en tarieven

Afnemers betalen op dit moment niet voor risicomeldingen en netwerktekeningen. Met het oog op een stabiele vorm van financiering is in het onderzoek aandacht besteed aan de kosten van TRACK-producten en aan de mogelijkheid om tarieven bij afnemers in rekening te brengen. Zoals ook in eerder onderzoek is vastgesteld, is de betalingsbereidheid voor TRACK-producten bij afnemers gering. In het onderzoek zijn alternatieve vormen van kostendekking bij enkele andere vormen van gegevensuitwisseling voor de bestrijding van misbruik verkend. Bij de meeste van deze vormen worden geen tarieven per product gerekend maar wordt gebruikgemaakt van andere vormen van kostentoedeling, zoals abonnementen (met gedifferentieerde tarieven) en vergoedingen door (systeem)verantwoordelijke departementen.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van de Wcr, die in de interviews zijn genoemd, zijn:

Met betrekking tot het proces:

- Het ontbreken van toegang tot databronnen voor permanent toezicht op buitenlandse rechtspersonen.
- De tijdigheid van het verstrekken van risicomeldingen en netwerktekeningen, in het bijzonder bij producten op verzoek.

- Het gebrek aan bekendheid van TRACK-producten binnen de organisaties die deze producten kunnen afnemen en gebruiken.

Met betrekking tot de producten en benutting

- De beperking tot het toezicht op rechtspersonen, waardoor verhoogde risico's op vergelijkbaar misbruik door ondernemers en ondernemingen die geen rechtspersoon zijn, buiten beeld blijft.
- De overzichtelijkheid en de gebruikswaarde van netwerktekeningen voor minder ervaren gebruikers.

Met betrekking tot het afnemersoverleg

- Het ontbreken van gestructureerd en periodieke afnemersoverleg tussen TRACK en een deel van de afnemers over de inhoud en de benutting van producten.

Knelpunten die niet zozeer in de interviews zijn genoemd maar die uit de analyse van bevindingen naar voren komen, zijn:

Met betrekking tot de systematiek van de wet

- Het gekozen startpunt voor de risicosignaleringen bij mutaties in het Handelsregister, waardoor rechtspersonen die niet in het Handelsregister zijn ingeschreven en/of die geen mutaties aan het Handelsregister doorgeven, buiten het zicht van het geautomatiseerde toezicht blijven.
- De keuze voor het startpunt bij mutaties in het Handelsregister impliceert dat mogelijk relevante mutaties in andere registers (waaronder de Justitiële Documentatie) wel kunnen worden gebruikt voor de analyse van risico's maar geen startpunt voor het geautomatiseerde toezicht zijn. Het gebruik van gegevens uit andere bronnen voor het toezicht krachtens de Wcr blijft buiten het geautomatiseerde toezicht en is daarmee geheel afhankelijk van andere organisaties (anders dan TRACK).

Met betrekking tot het doelbereik

- Het doel van de Wcr is het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Het doel is in de wet en in de MvT niet gekwantificeerd. Het is in het onderzoek niet mogelijk gebleken om vast te stellen wat de bijdrage van risicomeldingen en netwerktekeningen aan het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen precies is en hoe groot de bijdrage is. Dit betekent dat het doelbereik niet goed te meten is en evenmin of de Wcr een grotere (of kleinere) bijdrage aan het tegengaan van misbruik van rechtspersonen levert dan andere maatregelen, zoals de preventieve toets die vóór de invoering van de Wcr bestond.

Mogelijkheden tot verbetering

Afnemers van TRACK-producten zien verbetermogelijkheden in het informatiegehalte van risicomeldingen. Dit kan betekenen dat er *meer* informatie wordt verstrekt (bijvoorbeeld over buitenlandse rechtspersonen), maar ook dat er *minder* informatie wordt opgenomen (bijvoorbeeld omdat de afnemer al uit eigen registraties over de informatie beschikt). Verder is er behoefte aan snellere levering. Bij complexe netwerktekeningen is vooral voor minder ervaren gebruikers behoefte aan versies, toevoegingen of varianten die sneller en beter overzicht bieden. Sommige afnemers die nu alleen netwerktekeningen mogen ontvangen, vinden dat zij ook tot de kring van ontvangers van risicomeldingen zouden moeten behoren en dat zij er ook baat bij zouden hebben.

TRACK ziet verbetermogelijkheden in toegang tot een aantal gegevensbronnen die nu nog niet beschikbaar zijn. Verder ziet Justis het afnemersoverleg als een goed instrument om afspraken over vorm en inhoud van TRACK-producten te maken met het oog op optimale mogelijkheden voor benutting.

Conclusie

De maatregelen van de wet worden zoals bedoeld in praktijk gebracht en de afnemers zeggen de informatie te gebruiken voor een versterking van hun informatiepositie en als onderdeel van een groter geheel aan maatregelen, acties en gegevens waarmee ze misbruik van rechtspersonen voorkomen en bestrijden.

Afgaande op de interviews is het aannemelijk dat de verbetering van de informatiepositie bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering en de resultaten van de opsporings- en handhavingsactiviteiten van afnemers en dat de Wcr daarmee een bijdrage levert aan het tegengaan van misbruik van rechtspersonen, waaronder financieel-economische criminaliteit. Niet kon worden vastgesteld *in welke mate* dat het geval is en of de bijdrage groot of klein is.

In het proces zijn knelpunten aan te wijzen en mogelijkheden tot verbetering. Aannemelijk is dat de verbeteringen, indien succesvol geïmplementeerd, kunnen leiden tot het verminderen van knelpunten die

TRACK en afnemers signaleren. Dit kan de efficiëntie van de uitvoering verbeteren, bij TRACK en bij de afnemers. Ook kan het bijdragen aan een versterking van de informatiepositie van afnemers. Een aantal zwakke punten in de systematiek van de wet wordt hiermee niet verholpen: het buiten het toezicht blijven van (mogelijk malafide) rechtspersonen die niet in het Handelsregister zijn geregistreerd of die geen mutaties doorgeven; en het voorbijgaan aan andere bronnen als startpunt voor toezicht die mogelijk ook of meer relevante signalen zouden kunnen opleveren. Ook het buiten beeld blijven van malafide ondernemers die geen rechtspersoon zijn is een zwakke plek; zeker omdat dit voor malafide ondernemers mogelijkheden biedt om zich aan het geautomatiseerde toezicht te onttrekken. Een fundamenteel probleem blijft dat niet inzichtelijk is of en hoe groot de bijdrage van de Wcr aan de aanpak van misbruik van rechtspersonen is.

Zo bezien is de Wcr een toevoeging aan het bredere veld van wetgeving, maatregelen en organisaties die zich richten op de bestrijding van (met name) financieel-economische criminaliteit – al blijft het vooralsnog niet mogelijk om aan te geven hoe groot die toevoeging is en of die opweegt tegen de kosten van de uitvoering.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl