Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

29 911 Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 77 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2013

1. Inleiding

Conform mijn toezegging op 20 december jongstleden (Kamerstuk 29 911, nr. 76) informeer ik u hierbij mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie nader over de werking van het toezicht op rechtspersonen.De leden van Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben gevraagd om gedetailleerde en actuele cijfers over de aantallen risicomeldingen en informatieverstrekkingen die de Dienst Justis sinds 1 juli 2011 heeft gedaan in het kader van dit toezicht.

2. Uitvoering Wet controle op rechtspersonen

Om het toezicht op rechtspersonen te verbeteren, is op 1 juli 2011 de Wet controle op rechtspersonen (hierna: de Wet Cor) in werking getreden. De verklaring van geen bezwaar, die was vereist bij de oprichting en bij een statutenwijziging van een besloten vennootschap of naamloze vennootschap, is met de inwerkingtreding van de Wet Cor komen te vervallen.

Bij de uitvoering van de wet worden de medewerkers van Justis ondersteund door het ict systeem RADAR dat hiervoor is ontwikkeld. Met behulp van onder meer dit systeem maakt Justis een drietal producten:
a. De risicomelding uit het systeem
b. De risicomelding op verzoek
c. De netwerkanalyse (ook wel informatieverstrekking genoemd).

Ad a:

Een wijziging in het handelsregister, bijvoorbeeld de toetreding van een nieuwe bestuurder tot een B.V., leidt ertoe dat RADAR geheel geautomatiseerd een zogeheten «automatische analyse» uitvoert. RADAR brengt in kaart welke bedrijven en personen betrokken zijn bij deze wijziging. Van deze bedrijven en personen gaat het systeem RADAR na of zij betrokken

kst-29911-77
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

zijn geweest bij een faillissement dan wel een strafrechtelijk antecedent op naam hebben.

Als deze antecedenten aanleiding daartoe geven, maakt het systeem een zogeheten «tussentijdse risicomelding». Deze wordt door een medewerker van Justis beoordeeld. Met behulp van extra, handmatig te raadplegen bronnen zoals bijvoorbeeld van de Belastingdienst en de politie, wordt nagegaan of een risico op misbruik van de rechtspersoon bestaat. Als dat zo is, wordt een risicomelding gemaakt en verstrekt.

De risicomelding uit het systeem mag vanwege de vertrouwelijkheid van gegevens alleen worden verstrekt aan een beperkt aantal afnemers, genoemd in artikel 5a van het Besluit controle op rechtspersonen. Bij de risicomelding hoort een (beknopte) netwerktekening. Daarin zijn opgenomen de personen en rechtspersonen waarover de risicomelding gaat en hun onderlinge relaties.

Het doen van een risicomelding houdt in dat Justis van mening is dat sprake is van een verhoogd risico op misbruik van de betreffende rechtspersoon. Op basis van de aard van de risicomelding bepaalt Justis aan welke afnemer deze wordt gestuurd. De afnemer bepaalt op basis van zijn bevoegdheden of en zo ja welke maatregelen worden genomen[1]. Justis heeft een systeem van terugmelding en evaluatie ontwikkeld om te zorgen dat zoveel mogelijk risicomeldingen worden opgevolgd. Een van de doelen is het zorgen dat afnemers risicomeldingen ontvangen over rechtspersonen die zij zelf nog niet in het vizier hadden, maar die wel nadere aandacht van de toezichthouder of handhaver verdienen.

Ad b:

Een risicomelding op verzoek lijkt op de risicomelding uit het systeem. Het ziet er hetzelfde uit en dezelfde informatiebronnen worden ervoor gebruikt. Het belangrijkste verschil is dat het product niet ontstaat wegens een wijziging in het handelsregister die tot een «tussentijdse risicomelding» leidt, maar door een specifiek verzoek van één van de afnemers die een risicomelding uit het systeem mogen ontvangen. Een ander verschil met de risicomelding uit het systeem is dat het gaat om een rechtspersoon die al wel in het vizier is van de afnemer. Afnemers doen een verzoek om een risicomelding, omdat zij bezig zijn met een onderzoek naar de betreffende rechtspersoon of overwegen deze te gaan onderzoeken.

Ad c:

Een netwerkanalyse oftewel informatieverstrekking is een product dat voorziet in de behoefte van een groot aantal afnemers. Het betreft een tekening van een rechtspersoon en het netwerk van personen en rechtspersonen om deze rechtspersoon heen. Dit kan een eenvoudige tekening betreffen van enkele entiteiten en hun onderlinge verbanden, het kan ook gaan om ingewikkelde netwerken met vele honderden entiteiten en hun onderlinge verbanden. Het doel van de netwerkanalyses is veelzijdig. Opsporingsinstanties die een groot onderzoek uitvoeren gebruiken de netwerkanalyse om overzicht te houden in grote netwerken van rechtspersonen. Het werkt tijdbesparend voor deze opsporingsinstanties om dit specialistische onderzoek uit te besteden. Curatoren doen ook regelmatig een beroep op Justis voor een netwerkanalyse. Zij doen dit in het kader van een faillissement, bijvoorbeeld na aanvraag op grond

[1] Zie hierna, aan het einde van deze paragraaf, voor een aantal mogelijke vervolgen die afnemers kunnen geven aan een risicomelding.

van de Garantstellingsregeling curatoren, en trachten via de netwerkanalyse inzicht te krijgen in vermogensbestandsdelen (verhaalsmogelijkheden). Ook wordt de informatie gebruikt bij onderzoeken naar bestuurdersaansprakelijkheid en bij mogelijke faillissementsfraude.

Netwerkanalyses werden ook al onder het preventieve toezicht gemaakt. Voor het opstellen van een netwerkanalyse wordt met name het handelsregister geraadpleegd. Gevoelige gegevens zoals strafrechtelijke gegevens of informatie van de Belastingdienst komen hier niet in voor. Daarom is de kring van afnemers van de netwerkanalyses ook groter dan de kring van afnemers van risicomeldingen.

De Memorie van Toelichting[2] geeft aan dat de Wet Cor is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen. Het toezicht staat niet op zichzelf maar Justis vormt een schakel in de keten die faillissementsfraude bestrijdt. De afnemers zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke opsporing of handhaving. Met de hierboven genoemde producten kunnen afnemers maatregelen treffen als:

- opsporing en vervolging van (rechts)personen
- het intrekken van BTW-nummers
- het starten van een onderzoek
- het weigeren van een vergunning
- het afleggen van een bedrijfsbezoek
- het opleggen van een boete.

3. Ontwikkeling systeem RADAR en producten

a. Fase 1: 1 juli 2011 – 9 januari 2012

Op 1 juli 2011 is gestart met het herziene toezicht op rechtspersonen door risicomeldingen op verzoek te maken[3]. Hierbij kon nog geen gebruik gemaakt worden van het systeem RADAR, waarvan de oplevering was vertraagd. Oorzaken hiervan waren onder meer een hoge complexiteit in de realisatie en afhankelijkheden in de keten. Met ondersteuning van het reeds voor de verstrekking van verklaringen van geen bezwaar in gebruik zijnde systeem Vennoot en op basis van aanvragen is gestart met het leveren van het product risicomelding op verzoek. Begonnen is met het onderzoeken van concrete situaties die door Belastingdienst, AFM, DNB, Inspectie SZW, NVWA en de politie zijn aangedragen. Door de afnemers zijn deze risicomeldingen als zeer bruikbaar en daarmee waardevol gekwalificeerd.[4] Enkele ontvangen reacties zijn:

- De aanvraag zou op basis van deze risicomelding afgewezen worden i.v.m. betrouwbaarheid.
- Prima geanalyseerd, melding wordt als risicosignaal opgenomen.
- Goede analyse die bruikbare elementen bevat, actueel.

In deze periode zijn 26 risicomeldingen op verzoek door de afnemers bij Justis ingediend. Van deze 26 onderzoeken zijn er in deze periode 7 afgerond en verzonden. In twee onderzoeken is de behandeling gestaakt omdat geen verhoogd risico op misbruik werd aangetroffen. De overige niet afgeronde onderzoeken zijn in de daaropvolgende periode in behandeling genomen.

---

[2] Kamerstuk 31 948 – 3, Memorie van Toelichting Wet controle op rechtspersonen, blz. 1

[3] De Tweede Kamer is hierover bij Brief van 14 december 2011, Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 57 als volgt geïnformeerd: In de startfase wordt vooral gewerkt op verzoek van de opsporende en handhavende instanties. Naar aanleiding van een concreet verzoek van een afnemer, vindt onderzoek plaats om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een verhoogd risico op misbruik.

[4] Zie ook de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer inzake antwoorden op vragen over het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VenJ, antwoord op vraag 56.

b. Fase 2: 9 januari – 22 oktober 2012

Begin januari 2012 is een eerste versie van het systeem RADAR in productie genomen. Hiermee werd een eerste vorm van de automatische analyse mogelijk. Vanaf dat moment is gestart met het onderzoeken van tussentijdse risicomeldingen die mogelijk tot een risicomelding uit het systeem konden leiden. Omdat nog niet alle functionaliteit van RADAR beschikbaar was, was het opstellen van risicomeldingen een arbeidsintensieve taak. In deze periode is ook veel aandacht besteed aan het vergroten van de kwaliteit van de risicomeldingen, het overleggen met leveranciers en afnemers over hun mogelijkheden en behoeftes en het verder inrichten van de organisatie en het werkproces.

Tussen 9 januari en 22 oktober 2012 heeft RADAR 619 tussentijdse risicomeldingen gegenereerd. Hiervan zijn er 611 nader onderzocht, en hebben uiteindelijk 12 tot een risicomelding geleid. Enkele van de 611 zaken waren per 22 oktober 2012 nog in onderzoek. In dezelfde periode zijn 10 risicomeldingen op verzoek ingediend. Van alle risicomeldingen op verzoek die in deze periode zijn behandeld (17 uit de werkvoorraad van 2011 en de 10 nieuw ingediende) hebben 10 onderzoeken tot een risicomelding geleid. Zeven analyses zijn gestaakt.

c. Fase 3: sinds 22 oktober 2012

In oktober 2012 is versie 1.0 van het systeem RADAR in productie genomen. Hiermee worden tussentijdse risicomeldingen van een hogere kwaliteit gerealiseerd en is een deel van het handmatige werk geautomatiseerd. Dit is een gevolg van een verbetering van het systeem, maar ook van de inmiddels opgedane ervaringen met het gebruik van de verschillende mogelijkheden van het systeem, waaronder het doorvoeren van aanscherpingen in de risicoprofielen.

In de periode 22 oktober tot en met 31 december 2012 heeft Justis 253 tussentijdse risicomeldingen onderzocht, die door RADAR zijn gegenereerd. Er zijn in deze periode 4 risicomeldingen uit het systeem verstuurd. In dezelfde periode zijn twee risicomeldingen op verzoek ingediend. Van alle risicomeldingen op verzoek die in deze periode zijn behandeld (10 uit de werkvoorraad van vóór 22 oktober 2012 en de twee nieuw ingediende verzoeken) zijn er in deze periode 4 afgehandeld en verzonden.

d. Netwerkanalyses

In de periode 1 juli 2011 tot en met 31 december 2012 zijn 787 verzoeken om een netwerkanalyse in behandeling genomen. Dit heeft geleid tot 770 verstrekte netwerkanalyses.

4. Tot slot

Zoals aangegeven, is een stijgende lijn zichtbaar in het aantal risicomeldingen en in het aantal onderzoeken die tot een risicomelding kunnen leiden. Hieruit blijkt dat de gedane investeringen vruchten beginnen af te werpen: RADAR wordt doorontwikkeld, de medewerkers krijgen meer ervaring en de samenwerking met leveranciers en afnemers wordt geoptimaliseerd. De verwachting is dat in 2013 meer risicomeldingen uit het systeem zullen worden verstrekt.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten