

Vergaderjaar 2012–2013

33 562

Evaluatie Handelsregisterwet 2007

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

De Handelsregisterwet 2007 is zoals bekend op 1 juli 2008 in werking getreden. Artikel 63 van deze wet geeft aan dat de minister van Economische Zaken binnen vier jaar na de inwerkingtreding aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Deze brief strekt daartoe.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot en is begeleid door een begeleidingscommissie onder onafhankelijk voorzitterschap. Tot de begeleidingscommissie behoorden onder meer een drietal leden van de Gebruikersraad, het overlegorgaan dat op grond van artikel 52 van de wet is ingesteld, alsmede een vertegenwoordiger van KvK Nederland, het samenwerkingsverband van de 12 kamers van koophandel.

De evaluatie heeft primair betrekking op de periode 2008–2011. Enkele ontwikkelingen in 2012 konden nog worden meegenomen in de rapportage.

Het handelsregister bevindt zich in een snel veranderende maatschappelijke en institutionele context. Bij de opdrachtverlening heb ik Berenschot daarom gevraagd, het onderzoek niet te beperken tot een terugblik maar ook daarover mee te denken.

Het doel van de wetsherziening

De Handelsregisterwet 2007 (hierna: de wet) is geen volledig nieuwe wet: hij kwam in de plaats van de Handelsregisterwet 1996. Het doel van deze herziening van de wetgeving was, in de kern, het omvormen van het reeds bestaande handelsregister tot een van de basisregisters, conform

het eerste programma Stroomlijning Basisgegevens¹. Basisregisters fungeren overheidsbreed als unieke bron van gegevens op een bepaald terrein. Gemeenschappelijk kenmerk is de eenmalige uitvraag van gegevens; onlosmakelijk daaraan verbonden zijn het verplicht gebruik door bestuursorganen en de terugmeldplicht voor bestuursorganen in geval van een geconstateerde onjuistheid in het betreffende register. De achterliggende beleidsdoelen zijn: het beperken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en het realiseren van kwaliteitsverbeteringen en kostenbesparingen bij de overheid.

De wet bouwt in belangrijke mate voort op de Handelsregisterwet 1996. Een aanzienlijk deel van de oude wet, met name betreffende de gegevensinhoud, is zonder grote wijzigingen overgenomen. Nieuw is vooral de navolgende toevoeging aan de doelstellingen van het register: «het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid». Het register omvat nu dus alle categorieën – zonder uitzondering – van ondernemingen en rechtspersonen die in Nederland gevestigd zijn; het verplicht gebruik zou anders leiden tot een onwerkbare situatie bij de bestuursorganen. Daarnaast noodzaakte de hierboven genoemde terugmeldplicht tot een procedurele wijziging: de KvK is niet langer lijdelijk ten aanzien van de gegevens in het register maar heeft de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging en ambtshalve inschrijving.

De hierboven genoemde veranderingen hadden op organisatorisch vlak grote consequenties. Als eerste waren dat: het benaderen en inschrijven van grote groepen entiteiten die voorheen niet inschrijfplichtig waren, en het volledig opnieuw moeten vormgeven van het ICT-systeem met het oog op de nieuwe functionaliteiten: verplicht gebruik en terugmelding. Beide moesten gereed zijn alvorens het derde grote project ter hand genomen kon worden: het aansluiten van alle bestuursorganen met oog op het verplicht gebruik.

De bevindingen van Berenschot

Berenschot is in zijn rapport «gematigd positief» over wat in de beoordeelde periode (2008–2011) is bereikt. De wijziging van de wet is qua opzet doeltreffend geweest. De beoogde resultaten van de wetsartikelen voor zover die thans in werking zijn getreden, zijn gehaald. De wet kent geen grote hiaten of fundamentele onduidelijkheden. De KvK heeft een geheel nieuw (ICT) systeem gebouwd en de processen rondom het handelsregister adequaat uitgewerkt. Het merendeel van de nieuw-inschrijfplichtigen is, dankzij grote inspanningen, inmiddels opgenomen in het register. En de samenwerking tussen de kamers en het ministerie verloopt goed.

De administratieve juistheid van de gegevens in het register, d.w.z. de correcte verwerking van opgaven, blijkt enigszins beneden de daarvoor gestelde normen. Maar daarover hebben de kamers, zo constateert Berenschot, inmiddels verbeterprocessen in gang gezet.

Zoals gezegd moet de wetwijziging leiden tot minder administratieve lasten en tot een efficiënter functionerende overheid. De Memorie van Toelichting² becijferde destijds dat de administratieve lasten zullen dalen met circa 10 mln. euro. Dat cijfer omvat alleen de rechtstreekse daling, dus nog niet de effecten wanneer overheden, daartoe gefaciliteerd door

¹ Zie Kamerstukken II, 26 387 nr. 18, aangehaald in de Memorie van Toelichting bij de Handelsregisterwet 2007 (Kamerstukken II, 30 656 nr. 3)

² Kamerstukken II, 30 656 nr. 3

de sluitende identificatie van bedrijven, elkaars inhoudelijke gegevens gaan hergebruiken. Een eindoordeel of de becijferde reductie van de administratieve lasten en de beoogde verbetering van de gegevenskwaliteit inderdaad worden bereikt, was voor Berenschot nog niet mogelijk. Daarvoor moeten eerst de bepalingen inzake verplicht gebruik door overheden en terugmelding geheel in werking zijn. De wet noemt daarvoor geen formele einddatum maar door alle betrokken partijen wordt de datum van 1 juli 2014, dat wil zeggen 6 jaar na de inwerking-treding van de wet, als (ambitieuze) streefdatum aangemerkt.

Berenschot heeft zorgen om wat nog voorligt: het verdere verloop van de implementatie van de wet. Er is wel veel gezaaid maar nog weinig geoogst in de vorm van een betere kwaliteit van het register en lagere administratieve lasten. Het is in dit verband van belang, zo stelt Berenschot, dat de KvK, het ministerie en de aan te sluiten overheden snel samen in kaart brengen wat de precieze impact wordt en welke inspanningen dat vereist. Anders zal de implementatie van de nieuwe elementen in het handelsregister – verplicht gebruik en terugmeldplicht – problematisch blijken. Op korte termijn moet er ook klaarheid komen over de toekomstige inbedding van het handelsregister: de reorganisatie van de kamers van koophandel en de ontwikkelingen in de richting van open data. Het succes van een volledige implementatie van de wetswijziging wordt, zo schrijft Berenschot, bepaald door de rolvastheid van de organen die daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Naast het Ministerie van Economische Zaken en de KvK zijn dat met name de Gebruikersraad als vertegenwoordiging van de afnemers, de Programmaraad Stelsel Basisregistraties en de toeleverancier van de generieke voorzieningen.

Ik begrijp de bezorgdheid van Berenschot. De beoogde winsten van de wetswijziging moeten zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd. Om de genoemde, zij het niet formele «deadline» voor het verplicht gebruik door overheden inderdaad te halen is de volle inzet van alle betrokkenen nodig. Om die zeker te stellen is het afgelopen jaar een aantal stappen gezet op het vlak van de kernprocessen en de communicatie daarover. Zo is een stuurgroep ingesteld om een doorbraak te bereiken in technische problemen rond het digitaal aansluiten van «de grote drie»: Belastingdienst, CBS en Dienst Justis. Die aanpak werkt: de verwachtingen zijn dat de «grote 3» eind 2013 digitaal worden aangesloten. Simultaan daaraan is de voorbereiding van het aansluiten van alle overige overheden goed op gang gekomen. De eerste bestuursorganen die verplicht moeten aansluiten op het handelsregister zijn inmiddels aangeschreven en de verwachting is dat alle overheden vóór 1 juli 2014 zijn aangesloten. Voor toekomstige (overheids-)afnemers organiseert de KvK regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten over wat het aansluiten gaat betekenen voor hun werkprocessen; daarin komt uiteraard ook de planning ter sprake. Ten aanzien van de stelselvoorzieningen is het handelsregister, net als de andere basisregisters, afhankelijk van tijdige beschikbaarheid van deze voorzieningen. De belangrijkste van die generieke voorzieningen: Digilevering, komt binnen enkele maanden beschikbaar en de verdere voortgang wordt door mij en de andere belanghebbenden nauwlettend gevolgd.

Dit voorjaar heb ik, samen met KvK Nederland, een zogeheten Gateway Review laten houden: een vorm van intervisie op hoog bestuurlijk niveau waarin de regie van grote veranderingsprojecten wordt doorgelicht. De uitkomsten daarvan zijn zeer waardevol gebleken.

Gelet op het bovenstaande heb ik er alle vertrouwen in dat de volledige implementatie van de wetsherziening voor de genoemde streefdatum zal worden bereikt. In het kader van de halfjaarlijkse voortgangsrapportage over grote ICT-projecten zal ik u tussentijds op de hoogte houden.

Berenschot vraagt verder mijn aandacht voor een aantal concrete punten: een nadere uitwerking betreffende de aansluiting van bestuursorganen op het handelsregister, een verruiming – voor zo ver mogelijk – van de set van authentieke gegevens, de naleving en handhaafbaarheid van de inschrijfplicht van vooral kleinere verenigingen van eigenaars, de nog achterblijvende inschrijving van vestigingen van overheden, de kwaliteitsborging van gegevens, de reikwijdte van de (verzwaarde) onderzoeksplicht van de KvK, het schrappen van de kantonrechterprocedure en de privacyaspecten van het handelsregister.

De aanbevelingen van Berenschot en de voornemens van het kabinet

Het onderzoeksbureau sluit zijn rapport af met een aantal aanbevelingen. De belangrijkste daarvan, alsmede mijn reactie daarop, zijn de volgende.

De inbedding van het handelsregister en de governance

De zorgen van Berenschot inzake de verdere implementatie vinden mede hun achtergrond in de ontwikkelingen rondom het handelsregister, met name de ingrijpende reorganisatie van de KvK naar één ZBO. Berenschot bepleit dat zo snel mogelijk duidelijk wordt hoe daarbij de verantwoordelijkheid voor de resterende implementatie van de wet en voor het beheer van het register wordt belegd. De kwartiermaker van de nieuwe organisatie die inmiddels is benoemd, zal de voorbereidingen daartoe als een van haar eerste actiepunten ter hand nemen.

Ook wijst Berenschot erop dat de ontwikkelingen rond open data ingrijpende (financiële) gevolgen kunnen hebben voor het register. Op Europees en nationaal niveau loopt momenteel de discussie over de herziening van de Richtlijn Hergebruik Overheidsinformatie. Vertrekpunt daarin is, overheidsinformatie zo toegankelijk mogelijk te maken; belemmeringen in functionaliteit en van financiële aard moeten waar mogelijk worden geminimaliseerd. Dat vertrekpunt zou invloed kunnen hebben op de inkomsten van de KvK uit verkoop van informatieproducten.

In de Programmaraad Stelsel Basisregistraties wordt momenteel onderzocht welke stappen kunnen worden gezet richting open data alsmede de wenselijkheid van die stappen en de consequenties voor de afzonderlijke basisregistraties waaronder het handelsregister. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal u hieromtrent informeren zodra er meer duidelijkheid is ontstaan.

De kwaliteitsborging van gegevens in het register

Berenschot bepleit dat de KvK, naast de periodieke controle op de administratieve juistheid van de gegevens (de correcte verwerking van opgaven) structureel gaan controleren of de administratieve werkelijkheid ook overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. Dit aspect zou moeten worden geborgd in de periodieke monitoring. Aan deze aanbeveling geeft de KvK inmiddels invulling door in gang gezette kwaliteitsprogramma's. Ik zal dit aspect ook toevoegen aan de formele afspraken tussen mij en de KvK. Ook terugmelding van geconstateerde onjuistheden door bestuursorganen zal een belangrijke kwaliteitsimpuls betekenen. Bestuursorganen zijn thans verplicht tot terugmelden op de authentieke gegevens; de wet spreekt zich niet expliciet erover uit of ook op niet-authentieke gegevens kan worden teruggemeld maar naar mijn mening is daarvoor geen beletsel. Terugmelding maakt dat de KvK niet langer volledig afhankelijk is van de medewerking van inschrijfplich-

tigen om hun registratie, zoals wettelijk voorgeschreven, actueel en compleet te houden.

Daarnaast heeft de KvK een intensief project gestart om de kwaliteit van de gegevens in het register nog verder te verbeteren. De naam van dat project is BAM; dat staat voor Betrouwbaar, actueel en modern. Overheden moeten kunnen afgaan op de gegevens in het register en spelen daar nu reeds op in met initiatieven als: geen vergunning wanneer niet uit het handelsregister blijkt dat de aanvrager de betreffende bedrijfsactiviteit voert.

De inschrijfplicht voor VvE's

In mijn reactie op de motie Verhoeven/Van Bochove³ heeft de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangegeven, de inschrijfplicht voor verenigingen van eigenaars (VvE's) mee te nemen in de evaluatie van de wet. Berenschot stelt vast dat, alhoewel het percentage ingeschrevenen nog steeds licht stijgt, de feitelijke naleving van de inschrijfplicht door met name kleine VvE's te wensen overlaat. Oorzaak is dat het nut van de inschrijving van kleine VvE's tot dusver voor henzelf en voor derden weinig zichtbaar was: wanneer zij hun zaken afwikkelen via een van de appartementseigenaren neemt de rechtspersoon als zodanig niet deel aan het economisch verkeer. De eigenaren zien dan alleen de lastenkant van de inschrijfplicht: de inschrijvingsprocedure en de jaarlijkse heffing.

In de praktijk komt het daarnaast nogal eens voor dat de appartementseigenaren onderling niet tot overeenstemming komen om een bestuur te benoemen, en zonder bestuur is geen inschrijving in het register mogelijk. Weliswaar kan de rechter op verzoek een ledenvergadering bijeenroepen maar die stap wordt niet snel gezet.

Dit alles overziende stelt Berenschot voor, de verplichte inschrijving als zodanig te handhaven maar in de wet de mogelijkheid te scheppen, in later stadium VvE's beneden een bepaalde omvang van die verplichting vrij te stellen.

Ik ben voornemens die aanbeveling niet te volgen. Juist de laatste tijd constateer ik een duidelijke toename in het gebruik van de VvE-gegevens in het handelsregister, zeker ook die van kleinere VvE's. Gemeenten en hypotheekbanken hebben belang bij goed onderhoud aan de woningen. Dat betekent een actieve VvE, en gemeenten en banken zien de inschrijving in het handelsregister als de sleutel om dat te kunnen volgen. Voor het opzetten van een onderhoudsfonds heeft een VvE een bankrekening nodig; ook dat impliceert inschrijving van de rechtspersoon in het register. En sinds kort nemen makelaarswebsites het al dan niet geregistreerd staan van een VvE op in hun advertenties.

Ook aan de lastenkant zijn er positieve ontwikkelingen: het inschrijfformulier is door de KvK aanzienlijk vereenvoudigd. Voor de geschetste situatie dat een VvE niet tot bestuursvorming kan komen wordt hulp geboden door belangenorganisaties en door een aantal gemeenten. Op grond van deze positieve ontwikkelingen verwacht ik een verdere impuls in het naleven van de inschrijfplicht, ook bij de kleinere VvE's. Over mijn bevindingen en voornemen heb ik gesproken met Vereniging Eigen Huis. Deze organisatie deelt in algemene zin het belang van de inschrijfplicht voor VvE's en constateert net als ik dat steeds meer VvE's voldoen aan de inschrijfplicht. Tegelijkertijd verwacht Vereniging Eigen Huis dat een aantal kleine VvE's wegens onenigheid tussen de burens, ook met hulp moeilijk of niet tot bestuursvorming komt en zich daardoor niet kan inschrijven. Voor deze categorie bepleit de VEH een uitzondering. Zoals hierboven aangegeven ben ik niet voornemens een dergelijke

³ Kamerstukken II, 32 004 nr. 4

uitzonderingsmogelijkheid aan te kondigen. Die zou er namelijk toe kunnen leiden dat kleinere VvE's gaan anticiperen op een vrijstelling waardoor de verdere inschrijving stopt.

De opname in het register van de vestigingen van overheden

Berenschot wijst erop dat een aantal overheden zich wel als zodanig hebben ingeschreven in het register maar nog geen opgave hebben gedaan van hun vestigingen. Ook bij ziekenhuizen, verenigingen en stichtingen zijn er nog lacunes. Voor gebruikers van die gegevens, zoals het CBS en andere overheden, zijn de gegevens uit het handelsregister dan niet goed bruikbaar als basis voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Berenschot beveelt aan dit punt expliciet te adresseren in de Gebruikersraad.

Inderdaad is de inschrijving van de vestigingen van overheden nog niet op een aanvaardbaar peil. Dit ondanks meerdere oproepen via onder meer de Gebruikersraad. Vanaf 2013 zal de KvK daarom mede gebruik gaan maken van informatie van nauw betrokken derden – denk aan private en publieke dienstverleners uit de ketenprocessen rond overheden, stichtingen en verenigingen – en na gedegen onderzoek van dat materiaal toepassing geven aan zijn bevoegdheid om gegevens ambtshalve in te schrijven. En het moment waarop een overheidslichaam als gebruiker wordt aangesloten op het handelsregister geeft gelegenheid de inschrijving van de vestigingen heel gericht aan de orde te stellen.

Vraagstukken rakend aan de privacy van inschrijfplichtigen

Berenschot adresseert in zijn rapport een drietal samenhangende vraagstukken die elk raken aan de privacy van inschrijfplichtigen. Dat zijn: de verstrekking van adressenbestanden, de afscherming van woonadressen en het kunnen zoeken op persoonsnaam. Berenschot pleit ervoor het aspect van bescherming van persoonsgegevens meer generiek te bezien in het kader van het nationale stelsel van basisregistraties en daarbij in ogenschouw te nemen dat het Europese beleid in beginsel streeft naar maximale openheid van overheidsinformatie. Verder bepleit Berenschot een nadrukkelijke wettelijke basis voor de zogeheten Non Mailing Indicator (NMI) waarbij in overweging wordt gegeven deze te beperken tot ZZP'ers, waarbij immers het bedrijfsadres veelal gelijk is aan het privéadres. Ook moet volgens Berenschot de waarde van de NMI voor het tegengaan van commerciële mailings niet worden overschat aangezien slechts één bron (van de vele) wordt afgeschermd.

De verstrekking van adressenbestanden

Een van de wettelijke doelstellingen van het handelsregister is vanouds: «het verstrekken van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de belangen van het bedrijfsleven». Op grond van die doelstelling verstrekt de KvK tegen betaling gegevens in bulk (zogeheten adressenbestanden) aan overheden en private partijen. Door middel van de NMI kunnen ingeschrevenen een signaal afgeven dat zij geen prijs stellen op bepaalde private toepassingen van de aldus verkregen gegevens omtrent hun onderneming. De Handelsregisterwet 2007 noemt de NMI niet; de rechtsgrond wordt ontleend aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarin is opgenomen dat natuurlijke personen verzet moeten kunnen aantekenen tegen het gebruik van hun persoonsgegevens voor met name direct marketingactiviteiten. De bescherming uit hoofde van de Wbp betreft dus natuurlijke personen; vertaald naar de doorwerking

daarvan in de handelsregisterwetgeving komen alleen ondernemingen die toebehoren aan een of meer natuurlijke personen in aanmerking voor bescherming. Dat zijn: de eenmanszaak en de maatschap, VoF en commanditaire vennootschap. De toepassing van de NMI op ondernemingen die toebehoren aan een rechtspersoon (zoals de Besloten Vennootschap) heeft dus geen rechtsgrond in de Wet bescherming persoonsgegevens of anderszins. Dat is ook begrijpelijk, want met de keuze voor rechtspersoonlijkheid maakt de ondernemer – dat kan een ZZP'er zijn – zijn onderneming los van zijn privésituatie. In hun uitvoeringspraktijk hebben de kamers van koophandel tot dusver geen onderscheid gemaakt naar ondernemingen die toebehoren aan een natuurlijk persoon versus ondernemingen die toebehoren aan een rechtspersoon. Meerdere afnemers van adresgegevens hebben mij erop gewezen dat daarvoor geen rechtsgrond bestaat en dat dit hun belangen onevenredig schaadt. Ook betekent iedere beperking op het mogen gebruiken van adresgegevens dat deze minder waarde hebben voor de afnemers van de adressenbestanden. Berenschot deelt die mening: een te brede beperking van het gebruik van gegevens kan de doelstellingen van het handelsregister ondergraven. Ook is daarmee de relatie tot het Europese en nationale beleid inzake openheid van overheidsinformatie («hergebruik en open data») aan de orde.

Commerciële werving op basis van adressenbestanden van de KvK is per definitie gericht aan de onderneming; de KvK verstrekt langs deze weg immers slechts het adres van de onderneming, dus niet het woonadres (als zodanig) van een ondernemer of van een directeur-groootaandeelhouder. Wanneer bij de eigenaar van een eenmanszaak of de vennoot van een VoF, commanditaire vennootschap of maatschap het woonadres samenvalt met het adres van zijn onderneming, valt ook dat laatste adres onder de bescherming van de Wbp. Bij een rechtspersoon, bijvoorbeeld een BV, is dat niet het geval.

Over de werking van de NMI bestaat bij velen geen helder beeld waardoor bij hen de verwachtingen over de effectiviteit ervan te hoog gespannen zijn. De NMI betreft de toezending van commerciële mailings uitsluitend per post; toezending per mail is geregeld in de Telecomwet. En anders dan in de Telecomwet ligt het aangrijpingspunt van de NMI niet bij de brievenbus van de ontvanger maar bij één van de (vele) bronnen waaruit afzenders kunnen putten. De kanttekening van Berenschot dat met de NMI slechts één bron van commerciële mailings wordt geraakt, is dan ook zeer terecht.

Een ingeschrevene in het handelsregister die ondanks de NMI commerciële mailings ontvangt, zal geneigd zijn de schuld te zoeken bij «adressenverkoop» door de KvK. Veelal ten onrechte want adresgegevens over ondernemingen kunnen uit tal van (openbare) bronnen afkomstig zijn, en de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied maken het steeds eenvoudiger die bronnen te doorzoeken («scrapen»). Vrijwel ieder nieuw bedrijf heeft tegenwoordig een website; via zoekmachines kunnen die worden getraceerd. Ook het gratis toegankelijke gedeelte van de handelsregister-site is een potentiële bron voor adresgegevens over ondernemingen. Die site bevat de basisinformatie die nodig is om (betaald) een uittreksel van een bepaald bedrijf te kunnen bestellen. Ik kan en wil geen belemmeringen opwerpen bij het verstrekken van uittreksels uit het handelsregister; dat zou de rechtszekerheidsfunctie van het register ondergraven en ook het Europese vennootschapsrecht vereist openbaarheid.

Ik deel de mening van Berenschot (en anderen) dat de NMI een herbezinning behoeft. De gegevens in het handelsregister waarover het gaat zijn, zoals gezegd, ten principale openbaar; voor beperkingen daarop moet een gegronde reden zijn. Die reden is er inderdaad daar waar het

gaat om persoonsgegevens, maar niet daarbuiten. Daarom, en ook gelet op de discussie aangaande (her)gebruik van overheidsinformatie, wil ik de NMI als volgt herpositioneren.

In de Handelsregisterwet 2007 wil ik een expliciete rechtsgrond voor de NMI opnemen. Dat neemt veel onduidelijkheid en discussie over de rechtmatigheid, de toepassing en de werkingsfeer ervan weg. Ook kan de operationalisering dan beter worden geregeld.

Het toepassingsgebied zal worden beperkt tot ondernemingen die toebehoren aan een natuurlijk persoon: eenmanszaak, maatschap, VoF en commanditaire vennootschap. Dat komt overeen met de bescherming uit hoofde van de Wbp en met het uitgangspunt inzake elektronische mailings in de Telecomwet. Ook die wet beschermt uitsluitend natuurlijke personen en ondernemingen die toebehoren aan een of meer natuurlijke personen. Een rechtspersoon, zoals een BV, kan dus niet langer opteren voor de NMI en daar waar rechtspersonen thans de NMI hebben geactiveerd vervalt dat. Logischerwijs vervalt de NMI ook bij omzetting van een eenmanszaak in een B.V.

De (deels nog in ontwikkeling zijnde) «modules» van de NMI: commerciële mailings per post, elektronische zoekmachines en het actueel houden van bestaande klantenbestanden, wil ik vastleggen in lagere regelgeving. Dat bevordert de flexibiliteit.

De systematiek van de NMI blijft gebaseerd op het principe van «opting out». Dat is in lijn met de Wbp, en met het algemene vertrekpunt dat overheidsinformatie vrij moet kunnen worden gebruikt en hergebruikt. Om een of meer modules van de NMI aan te zetten volstaat, ook nu reeds, een telefoontje of e-mail naar de kamer van koophandel. Vanzelfsprekend zal, zodra voldoende ondernemers de beschikking hebben over e-herkenningsmiddelen, de NMI ook worden opgenomen op het digitaal ondernemersplein. Daarmee wordt de eerder aan uw Kamer toegezegde «elektronische ja/nee-sticker» een feit.

Schending van de NMI door een afnemer van gegevens kan in beginsel niet de KvK worden aangerekend. Op de KvK rust een zorgvuldigheidsplicht: het jegens de directe contractspartij aangeven dat de ingeschreven entiteit geen prijs stelt op bepaalde vormen van privaat gebruik van «zijn» gegevens. Daarmee voldoet de KvK aan het bepaalde in de Wbp. De (eind)gebruiker van de gegevens is verantwoordelijk voor een juist gebruik ervan; net als bij de »ja/nee sticker» op de brievenbus zal iemand die tegen zijn wil wordt opgenomen in commerciële mailingcampagnes en dergelijke, zich tot de afzender daarvan moeten wenden.

De afscherming van woonadressen

Onder de oude wet kon, in situaties waarin sprake was van concrete dreiging, het woonadres van bepaalde bestuurders van rechtspersonen door de KvK worden afgeschermd. Toegang tot afgeschermd woonadressen was en is voorbehouden aan overheidsorganen alsmede enkele in de wet genoemde groepen beroepsbeoefenaren die (mede) belast zijn met een wettelijke taak: advocaten, notarissen en deurwaarders. Sinds de wetwijziging is de afscherming standaard voor bestuurders en andere functionarissen van de meeste rechtspersonen. Het woonadres van de eigenaar van een eenmanszaak, de bestuurder van een vereniging of stichting en de bestuurder van een VvE is vanwege het rechtszekerheidsbelang – er moet een adres zijn waar bijvoorbeeld een dagtekening kan worden betekend – niet standaard afgeschermd. Ook voor diegenen is afscherming mogelijk maar dan op ad hoc basis, overeenkomstig de regeling die onder de oude wet voor eenieder gold. Een gebleken probleempunt is nog dat afscherming van uitsluitend het woonadres weinig effectief is wanneer dat samenvalt met het vestigingsadres van de onderneming.

De regelgeving zoals die sinds 2008 geldt biedt enerzijds een meer tijdige en dus betere bescherming tegen crimineel handelen. Anderzijds raakt het bepaalde private beroepsgroepen die voor hun bedrijfsprocessen toegang wensen tot woonadressen die voorheen vrijelijk konden worden ingezien.

Berenschot beveelt aan, bij beleidsregel duidelijke richtlijnen voor de ad hoc afscherming van het woonadres te formuleren. Verder dient zeer terughoudend te worden omgegaan met het tevens afschermen van het zakelijk adres.

Deze voorstellen van Berenschot hebben beide mijn instemming. Samen met de KvK zal ik nadere handvatten ontwikkelen voor het beoordelen van verzoeken om ad hoc afscherming van het woonadres.

Wat betreft het afschermen van het zakelijk adres het volgende. Het is uit een oogpunt van de rechtszekerheidsfunctie van het register onwenselijk dat op dit moment, zij het zeer beperkt, inschrijvingen in het handelsregister staan waarbij zowel het woonadres als het vestigingsadres van de onderneming is afgeschermd. In de regelgeving wil ik daarom expliciet vastleggen dat elke onderneming of rechtspersoon, ongeacht de situatie, een bezoekadres in het handelsregister moet inschrijven waar hij bereikbaar is. Een zogeheten «virtual office» kwalificeert in het algemeen niet als zodanig. En wanneer het woonadres samenvalt met het adres waar de onderneming gevestigd is, d.w.z. het adres waar of van waaruit de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden, en er een serieuze aanleiding is om dat laatste niet bekend te maken, zijn er betere opties dan het vestigingsadres af te schermen. De ondernemer kan dan in overleg met de KvK domicilie kiezen bij een intermediair. De inschrijfplichtige zal dan wel jegens de KvK moeten aantonen dat daar aanleiding toe is en dat die intermediair – dat kan een accountant zijn, een advocaat maar ook bijvoorbeeld een familielid – daarmee instemt.

Inzake de toegang tot afgeschermd woonadressen doet Berenschot de aanbeveling, te bezien of en binnen welke kaders private partijen toegang kunnen krijgen tot afgeschermd woonadressen.

Een inbreuk op het privéleven, zoals bijvoorbeeld een overval door »activisten«, kan buitengewoon ingrijpend zijn. De wijziging van de regelgeving waarbij het woonadres van bestuurders standaard werd afgeschermd en afscherming op ad hoc basis mogelijk werd gemaakt voor natuurlijke personen zoals de eigenaar van een eenmanszaak, was daarom, zoals de Nota van Toelichting bij het Handelsregisterbesluit 2008 aangeeft, een proportionele maatregel. De wetgever geeft daarmee te kennen, een afweging te hebben gemaakt tussen de rechtszekerheidsfunctie van het register en het belang van veiligheid van inschrijfplichtigen. Een inperking van de privacybescherming zoals die sinds 2008 wordt geboden is alleen te rechtvaardigen wanneer sprake is van een wezenlijk maatschappelijk belang dat de rechtszekerheidsfunctie van het register overstijgt. Pas daarna komt de vraag aan de orde of zodanige voorwaarden en waarborgen kunnen worden geformuleerd dat bepaalde (groepen van) bedrijven die een functie vervullen in het realiseren van dat belang, daadwerkelijk geautoriseerd kunnen worden. Met de huidige regelgeving, waarbij de autorisatie ter zake het mogen inzien van afgeschermd woonadressen is belegd op AMvB-niveau, kan adequaat worden gereageerd op verzoeken om autorisatie. Ik zie daarom geen aanleiding, de betreffende aanbeveling over te nemen. Ook wil ik geen signaal afgeven waaruit inschrijfplichtigen zouden kunnen afleiden dat aan hun veiligheid wordt getornd.

Zoeken op persoonsnaam

Op grond van de Handelsregisterwet 2007, die daarmee uitwerking geeft aan de Wet bescherming persoonsgegevens, mogen de kamers gegevens gerangschikt naar persoonsnaam uitsluitend verstrekken aan een (zeer selecte) groep van overheidsorganen, ter uitvoering van een bepaalde wettelijke taak. Toevoeging van een bepaalde organisatie aan die lijst kan thans alleen bij wet. Dat is dus een tijdrovend proces.

Daarnaast signaleert Berenschot dat de KvK terughoudend omgaat met verstrekking van gegevens omtrent functionarissen via zogeheten applicatie-applicatiekoppeling omdat daarmee de afnemers in de gelegenheid zouden worden gesteld te zoeken op persoonsnaam. Zakelijke gebruikers en niet-geautoriseerde overheidsgebruikers ondervinden door die terughoudendheid problemen in hun werkprocessen. Berenschot adresseert dit als een aandachtspunt maar doet daarover geen expliciete aanbeveling.

Ik ben voornemens in de voor te bereiden wetswijziging de autorisatie ter zake het mogen zoeken op persoonsnaam te delegeren naar lagere regelgeving (AMvB). In aanmerking voor autorisatie komen partijen, zowel publieke als private, bij wie de behoefte aan het zoeken op persoonsnaam rechtstreeks voortvloeit uit een wettelijke taak.

Wat betreft de verstrekking van gegevens via applicatie-applicatiekoppeling is de KvK inmiddels tot de conclusie gekomen dat hier geen sprake is van potentiële strijdigheid met de Wbp aangezien de facto geen gelegenheid wordt gecreëerd tot het zoeken op persoonsnaam: met deze vorm van gegevensoverdracht ontstaat namelijk geen volledig beeld van de natuurlijke personen in het register en de organisaties waarbij zij betrokken zijn. Dat probleem is daarmee opgelost.

De onderzoeksplicht van de KvK

De oude wet gaf aan dat de KvK de juistheid van de opgaven «summierlijk» moest onderzoeken. In de Handelsregisterwet 2007 is dat woord «summierlijk» weggelaten; als beheerder van een basisregister is de KvK namelijk niet langer lijdelijk ten aanzien van de juistheid van gegevens. Over de reikwijdte van de onderzoeksplicht van de KvK bestaat in de praktijk echter geen eenduidig beeld. Zo stelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven zich in meerdere uitspraken op het standpunt dat op de kamers een volledige onderzoekplicht rust voor zowel authentieke als niet-authentieke gegevens. De kamers stellen dat dit voor hen een onmogelijke opgave is. In de regelgeving wil ik daarom duidelijkheid scheppen aangaande de reikwijdte van de onderzoeksplicht.

De kantonrechterprocedure

Onder de oude wet kon een belanghebbende die meende dat een gegeven onjuist was ingeschreven zich wenden tot de kantonrechter. Die mogelijkheid is bij de wetswijziging geschrapt. Maar anders dan de kantonrechter doet de KvK geen uitspraak over de onderliggende, veelal civielrechtelijke, feiten bij een betwist gegeven in het handelsregister. De kamer is daartoe namelijk niet geëquipeerd. Gevolg is dat belanghebbenden veelal zowel een bestuursrechtelijke procedure starten (bezwaar en beroep) als een civielrechtelijke. Dat wordt ervaren als een lastenverzwaring, een effect dat nog wordt versterkt wanneer zoals ik hierboven aankondigde, in de regelgeving de reikwijdte van de onderzoeksplicht van de KvK nader wordt bepaald.

Berenschot beveelt aan, een herinvoering van de kantonrechterprocedure of een variant daarvan te overwegen.

Met mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie zal ik bezien of in aanvulling op het huidige bestuursrechtelijke kader tot de herintroductie van een herkenbare en toegankelijke civielrechtelijke rechtsingang kan worden gekomen.

Afgrenzing van het begrip «bestuursorgaan»

In het kader van het verplicht gebruik van (authentieke) gegevens dienen bestuursorganen te worden aangesloten op het handelsregister. Het begrip «bestuursorgaan» komt voor in meerdere rechtsdomeinen (Algemene wet bestuursrecht, Kaderwet ZBO's) en kent daar een uiteenlopende invulling. Een strikte uitleg van de Handelsregisterwet 2007 leidt ertoe dat bijvoorbeeld ook de APK-keurmeester terugmeldingen moet doen en bovendien geautoriseerd is tot het inzien van afgeschermd woonadressen. Berenschot signaleert dat er mogelijk knelpunten optreden wanneer «alle» bestuursorganen zouden moeten worden aangesloten. Dit vraagstuk speelt ook bij andere basisregistraties; het Ministerie van Economische Zaken is daarom samen met de andere partners in het stelsel van basisregistraties alsmede de KvK bezig met een nadere uitwerking.

Authenticiteit van de gegevens in het handelsregister

De wet onderscheidt twee typen gegevens: authentieke en niet-authentieke gegevens. Authentieke gegevens mogen door bestuursorganen zonder nader onderzoek worden gebruikt; daarop rust dan ook een zwaarder kwaliteitsregime met terugmeldplicht en het daaraan verbonden nader onderzoek door de KvK. Berenschot stelt voor, genoemd onderscheid te laten vervallen.

Het is mijn streven, de kwaliteit van alle gegevens in het register zodanig te doen zijn dat het onderscheid tussen authentieke en niet-authentieke gegevens niet langer nodig is. Op dit moment is het nog niet zo ver. Zodra voldoende kan worden ingestaan voor de kwaliteit van een bepaald gegeven, waarvoor ik concrete normen wil aangeven, zal ik dat gegeven authentiek verklaren. Een eerste project op dat vlak is momenteel gaande met betrekking tot de activiteitenaanduiding van ingeschreven bedrijven en rechtspersonen, neergelegd in de zogeheten SBI-code. Naar aanleiding van de uitkomsten van de «nul-studie» is een verbetertraject in gang gezet. Eenzelfde aanpak zal, zoals ook door Berenschot bepleit, worden gevolgd voor de gegevens betreffende de functies die personen binnen een bedrijf of rechtspersoon vervullen.

Ik zie in dit verband of het authentiek verklaren van een gegeven kan worden gedelegeerd naar lagere regelgeving; dat vergroot de slagvaardigheid.

De rol van het register bij criminaliteitsbestrijding

Een onderwerp dat niet expliciet in het evaluatierapport aan de orde is gesteld, betreft het volgende. In toenemende mate vervult het handelsregister, en in bredere zin de KvK, een rol in het bestrijden en voorkomen van criminaliteit. Niet alleen doordat gegevens uit het register worden gebruikt door instanties als Dienst Justis, maar ook in het detecteren – bijvoorbeeld en marge van het inschrijfproces – van signalen die mogelijk duiden op fraude of andere criminele activiteiten. Denk aan mensenhandel en plof-BV's.

Ik acht het van belang die rol van de KvK te ondersteunen en waar nodig te faciliteren. Het actief doorgeven van signalen die duiden op bepaalde vormen van crimineel handelen aan toezichthouders of opsporingsin-

stanties heeft thans nog geen wettelijke basis, maar die is wel gewenst met het oog op de gewenste opvolging. Voorkomen moet worden dat de gegevens niet gebruikt kunnen worden door toezichthouders of opsporingsinstanties omdat ze niet rechtmatig verkregen zijn. Daarnaast is een wettelijke basis ook van belang vanwege de Wet bescherming persoonsgegevens omdat het verwerken en uitwisselen van bepaalde persoonsgegevens slechts mag plaatsvinden indien en voor zover noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen (de zogeheten doelbinding). In de formulering van een van de wettelijke doelstellingen van het register: het bijdragen aan het efficiënt functioneren van de overheid, wil ik die rol van de KvK expliciet tot uitdrukking laten komen. Dat leidt niet tot extra administratieve lasten want bedrijven en instellingen hoeven niet méér gegevens op te geven aan het handelsregister. Op operationeel vlak wil ik daarnaast, samen met mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, de opsporingsinstanties en het betrokken bedrijfsleven, bezien welke rol de KvK in deze kan, mag en moet vervullen en welke stappen kunnen worden gezet om de onderlinge samenwerking bij het voorkómen en bestrijden van criminaliteit nog te verbeteren.

Tot slot

Bovenstaande voornemens wil ik voortvarend ter hand nemen. Het Nederlandse handelsregister staat internationaal in hoog aanzien vanwege zijn gegevenskwaliteit, brede opzet en toegankelijkheid. Dat is iets om trots op te zijn. Mijn voornemens strekken er onder meer toe, de slagvaardigheid van de registervoering te vergroten door onderwerpen te delegeren naar lagere regelgeving en door de KvK heldere richtlijnen te geven voor bepaalde lastige afwegingen. Een aantal voornemens vergen een wetswijziging.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp