



Evaluatie Wet controle op rechtspersonen

- EINDRAPPORT -

Auteurs

drs. Ger Homburg
dr. Vanja Lujic
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.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Summary	5
Afkortingenlijst	9
1 Evaluatie Wcr: doel en vraagstelling	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	11
1.3 Methode van het onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	14
2 De beleidslogica van de Wcr	16
2.1 Context en voorgeschiedenis	16
2.2 De wetslogica: de Wcr en het Bcr	17
2.3 De beleidslogica: toelichting in de MvT	19
2.4 Het doelbereik van de Wcr	21
3 De uitvoering van de Wcr	24
3.1 De hoofdlijn van de uitvoering van de Wet controle op rechtspersonen	24
3.2 Aanlevering van gegevens	25
3.3 De verwerking van gegevens door TRACK	26
3.4 Het gebruik van meldingen en netwerktekeningen door afnemers	31
3.5 Overzicht uitvoering en knelpunten	35
4 Kosten en tarieven	40
4.1 Kosten van TRACK-producten	40
4.2 Tarieven	41
5 Conclusie	46
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	46
5.2 Conclusie: doelbereik en meerwaarde van de Wcr	51
Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie	54
Bijlage 2 – Bronnenlijst documentstudie	55
Bijlage 3 – Overzicht respondenten interviews	56
Bijlage 4 – Uitkomsten steekproefonderzoek	57
Bijlage 5 – Voorbeeld risicomelding en netwerktekening	58

Samenvatting

S

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 gezien 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.

Summary

Evaluation of the Legal Entities (Supervision) Act (Wcr)

The Dutch Legal Entities (Supervision) Act (*Wet controle op rechtspersonen, Wcr*) came into force on 1 July 2011. The purpose of the law is to prevent and combat the abuse of legal entities by means of continuous supervision. Supervision concerns legal entities (such as PLCs, LTDs, cooperatives, associations, and foundations), and persons and companies that have connections with these legal entities. Foreign legal entities with a head or branch office in the Netherlands also fall under the supervision. In this study, a plan and a process evaluation have been conducted to assess the extent to which the design of the Wcr contributes to its objectives, how the act is executed, and what are the opportunities to improve the way the Wcr is currently executed.

Outlines of the Wcr

The implementation of the Wcr is vested with the TRACK department of the Judicial Agency for Testing, Integrity and Screening (Justis), which is the screening authority of the Ministry of Justice and Security (*JenV*). The act grants TRACK the authority to process and provide data. This enables the enforcing and investigative authorities to investigate, combat, and prevent abuse of legal entities under other laws. The Wcr is part of a broader approach to combat financial economic crime in particular. The executive TRACK service itself does not have powers of (criminal) investigation.

Supervision starts with an automated screening based on alterations in the Dutch Commercial Register (*Handelsregister*) of the Chamber of Commerce (*KvK*) and uses data from various sources to determine whether there is an increased risk of abuse of the legal entity. If the analysis indicates an increased risk, a risk report is supplied to the supervisory, enforcing, and investigative authorities responsible for combating the observed risk of abuse of the legal entity. In addition to the continuous screening of legal entities, the act also provides the opportunity to carry out 'risk reports upon request'. This means that authorised organisations may retrieve additional information about legal entities and their networks for investigation or enforcement purposes. In addition to risk reports, so-called network diagrams are supplied: these are schematic descriptions of the network of a legal entity, relevant relationships with natural persons and/or legal entities, a description of the nature of these connections and relevant bankruptcies and rescissions. The circle of organisations that are entitled to request and receive risk reports and network diagrams, is delineated in the Legal Entities (Supervision) Decree (*Besluit controle op rechtspersonen, Bcr*). It is also stated in the Bcr which data may be processed.

The policy logic of the Wcr

The key measures of the act are the continuous automated screening of legal entities and the screenings supplied at the request of investigative authorities. In order to make sure that data processing meets the needs and working methods of the receiving authorities as much as possible, periodical consultations are held with various recipients. In addition, risk profiles are used to determine increased risks to certain types of abuse as well as possible.

The potential goal achievement of the Wcr

Within the implementation system of the Wcr, continuous automated supervision of legal entities only starts after an alteration regarding a legal entity has occurred in the Commercial Register. This means that legal entities that are not registered in the Commercial Register or do not make alterations, whether correctly or incorrectly, remain outside the scope of supervision. Alterations in other registers (e.g., the Judicial Documentation, *Justitiële Documentatie*) are used on behalf of the risk analyses, however, they are not the starting point of the continuous automated supervision. They only lead to risk analyses within the framework of the Wcr if an enforcing or investigative authority demands a risk report upon request. Actual prevention and combating of abuse of legal entities depends on the use that is being made of the risk reports and network diagrams by the recipients. This partly depends on their capacity and priorities. Therefore, the goal achievement of the Wcr does not only depend on the quality of the execution of the measures by TRACK, but also on other circumstances and factors: the willingness to register with the Commercial Register, the willingness to make alterations to the Commercial Register, the awareness at enforcing and investigative authorities to demand risk reports at request concerning legal entities that are suspected of abuse, whereas no alterations were made in the Commercial Register, and the capacity and priorities at the receiving authorities to make use of risk reports.

The execution of the Wcr by TRACK

In 2019, 268 risk reports and 939 network diagrams were supplied. The number of supplied products has been stable over the last few years. There have been shifts within the product categories, for example, as a result of arrangements with recipients concerning customisation and an increasing demand for more complex and detailed network diagrams.

On behalf of the automated supervision, TRACK includes data from four sources on a daily basis: the Commercial Register, the Judicial Documentation, the Municipal Personal Records Database (*GBA*) and the Central Insolvency Register (*CIR*). This happens completely automatically by means of the RADAR system. The data are compared with risk profiles: combinations of characteristics that indicate increased risks of various types of abuse. In addition to a general risk profile, currently there are seven risk profiles for specific types of abuse. The reports concerning legal entities to which an increased risk seems to apply, are considered as Interim Risk Reports (*Tussentijdse Risicomelding, TRM*). They are further investigated by TRACK analysts with the aid of data from a large number of sources. This more detailed analysis may result in determining an increased risk of abuse. This information is passed on to the enforcing and investigative authority that is responsible for enforcement of the abuse. The risk reports at request are analysed in a similar way. For network diagrams – that are supplied to a broader circle of recipients – fewer information sources are used than for risk reports: the Commercial Register, files of the Guarantee Scheme Bankruptcy Administrators (*Garantstellingsregeling Curatoren, GSR*), *GBA* data and the *CIR*.

Recipients: familiarity, satisfaction, and use

In general, recipients are satisfied with the quality of risk reports and network drawings. Central contact persons of potential receiving authorities are familiar with the TRACK products. They observe that other employees in their organisations are less familiar with the products. According to the recipients, the main added value of the TRACK products is that it entails an improvement of the information position for enforcing and investigative activities, particularly improved insight into the activities, the scope, the branches, and relationships within networks of legal entities and, connected with this, natural persons. The study did not succeed in determining the actual use of the TRACK products by the recipients and the corresponding results (in terms of combating or preventing abuse). Recipients themselves do not have a clear image of this either. Recipients characterise TRACK information as part of the entirety of data that contribute to the results of investigations or enforcement inspections. Specific mention was made of the value of information from a source the enforcing and investigative authorities have no access to themselves, improved insight into the networks and branches of legal entities, the confirmation that the investigation is set up correctly, and sometimes also saving on their own capacity.

Several recipients take part in a certain type of periodical consultation at executive or management level, whereas other recipients do not take part in such consultations.

Costs and tariffs

At the moment, recipients do not pay for the risk reports and network diagrams. With an eye to a stable type of financing, the study pays attention to the costs of TRACK products and the possibility to charge recipients for using them. As has been established in previous research, the willingness of recipients to pay for TRACK products is limited. In the study, alternative types of cost-effectiveness have been investigated in relation to other forms of data exchange that aim to combat abuse. Most of these forms of data exchange do not charge tariffs per product but make use of other types of cost allocation, such as subscriptions (with differentiated tariffs) and reimbursements by (system) responsible departments.

Bottlenecks

The main bottlenecks in the execution of the Wcr, as mentioned in the interviews, are:

Concerning the process:

- the lack of access to data sources on behalf of permanent supervision of foreign legal entities;
- the timeliness of supplying risk reports and network drawings, in particular concerning products at request;
- the lack of familiarity with TRACK products within the organisations that could receive and use these products.

Concerning the products and use

- the fact that supervision is limited to legal entities, which means that increased risks of comparable abuse by entrepreneurs and companies without legal entity remain out of the picture;
- the clear arrangement and practical value of the network diagram for users/recipients with less experience.

Concerning consultations with recipients

- the lack of structured and periodical consultations with recipients between TRACK and part of the recipients about the contents and use of products.

Bottlenecks that have not been mentioned in the interviews, but that emerged from the analysis of the findings are:

Concerning the systematics of the act

- alterations in the Commercial Register as the chosen starting point of the risk reports, which means that legal entities that are not registered or that do not make alterations to the Commercial Register, remain out of sight of the automated supervision;
- alterations in the Commercial Register as the chosen starting point implies that possibly relevant alterations in other registers (including the Judicial Documentation) can be used for the analysis of risks, but are not the starting point for automated supervision. Using data from different sources on behalf of supervision under the Wcr remains separated from the automated supervision and is therefore completely dependent on other organisations (other than TRACK).

Concerning goal achievement

- The purpose of the Wcr is to prevent and combat the abuse of legal entities. The purpose has not been quantified in the act, nor in the explanatory memorandum (*MvT*). In the study, it has not been possible to determine the exact contribution of the risk reports and network diagrams to preventing and combating abuse of legal entities and how large this contribution is. This means that the goal achievement cannot be measured properly, and neither can it be measured whether the Wcr makes a larger (or smaller) contribution to combating legal entities than other measures, such as the preventive check that existed before the Wcr act was introduced.

Opportunities for improvement

Recipients of TRACK products see opportunities for improvement in the information content of risk reports. This may mean that *more* information is supplied (e.g., about foreign legal entities), but also that *less* information is entered (e.g., because the recipient already has access to the information by means of their own registrations). Moreover, there is a need for faster delivery of data. With respect to complex network diagrams, especially less experienced users are in need of versions, additions or variants that provide a better and faster overview. Some of the recipients that are currently only entitled to receive network diagrams, are of the opinion that they should belong to the circle of recipients that receive risk reports and that this would benefit them.

TRACK sees opportunities for improvement in access to a number of data sources that are currently still unavailable. In addition, Justis regards the consultations with recipients as a suitable instrument to make agreements on the type and content of TRACK products, with an eye to optimal opportunities for use.

Conclusion

The measures of the law are put into practice as intended, and the recipients say they use the information to strengthen their information position, and as part of a large number of other measures, actions, and data to combat and prevent abuse of legal entities.

From the interviews it may be inferred that improving the information position is likely to contribute to the quality of the execution and the results of the enforcing and investigative activities of recipients, and that the Wcr thereby contributes to the fight against abuse of legal entities, including financial economic crime. The *extent* to which this is the case, and whether this contribution is large or small could not be determined.

With regard to the process, both bottlenecks and opportunities for improvement can be indicated. Provided they are successfully implemented, the improvements are likely to result in reducing the bottlenecks identified by TRACK and the recipients. This can improve the execution efficiency of both TRACK

and the recipients. It can also contribute to strengthening the information position of recipients. The improvements can, however, not repair a number of weaknesses in the systematics of the law, e.g., the fact that (possibly fraudulent) legal entities that are not registered in the Commerce Register or do not make alterations remain outside the supervision; and the fact that other sources that may also provide relevant signs or more information are ignored. Another weakness is the fact that fraudulent entrepreneurs without legal entity also remain out of the picture; especially as this offers them opportunities to back out of the automated supervision. A fundamental problem is that the size of the contribution of the Wcr to the fight against abuse of legal entities remains unclear.

Viewed in this light, the Wcr is an addition to the broader field of legislation, measures and organisations that aim to combat financial economic crime – even though as yet it is not possible to indicate the size of this addition and whether it outweighs the costs of the execution.

Afkortingenlijst

Overzicht veel voorkomende afkortingen in het rapport.

ACM	Autoriteit Consument & Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
Bcr	Besluit controle op rechtspersonen
BD	Belastingdienst
BFT	Bureau Financieel toezicht
BKR	Bureau Kredietregistratie
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BRP	Basisregistratie Personen
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIR	Centraal Insolventieregister
DNB	De Nederlandsche Bank
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
GSR	Garantstellingsregeling Curatoren
IB	Inlichtingenbureau
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JDD	Justitiële Documentatiedienst
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
KSA	Kansspelautoriteit
KvK	Kamer van Koophandel
LBB	Landelijk Bureau Bibob
MMA	Meld misdaad anoniem
MvT	Memorie van Toelichting
NT	Netwerktekening
NTOV	Netwerktekening op verzoek
NV	Naamloze vennootschap
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionale Inlichtingen en Expertisecentra
RM	Risicomelding
RMOV	Risicomelding op verzoek
TRACK	(Afdeling) Toezicht op Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving
TRM	Tussentijdse risicomelding
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vof	Vennootschap onder firma
Wcr	Wet controle op rechtspersonen
Wed	Wet op economische delicten
Wft	Wet op het financieel toezicht
WSr	Wetboek van Strafrecht
Wta	Wet toezicht accountantsorganisaties
WTR	Werkgroep Toezicht Rechtspersonen
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Evaluatie Wcr: doel en vraagstelling

1

1 Evaluatie Wcr: doel en vraagstelling

1.1 Inleiding

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 doorlopend toezicht de aanpak van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. 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). Het ministerie van JenV wil met een evaluatie nagaan in hoeverre de inrichting van de Wcr bij kan dragen aan zijn doelstellingen en welke mogelijkheden er zijn voor verbetering van de huidige uitvoering van de Wcr en de benutting van de TRACK-producten. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd om deze evaluatie uit te voeren. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

Wcr in vogelvlucht

De Wcr voorziet in doorlopend toezicht op rechtspersonen om daarmee verhoogde risico's op misbruik in beeld te krijgen. 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 nevenvestiging in Nederland vallen onder het toezicht. Het toezicht begint bij een geautomatiseerde screening op basis van wijzigingen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De screening benut verschillende databestanden en zoekt naar signalen die op misbruik kunnen duiden, bijvoorbeeld justitiële antecedenten van bestuurders of aandeelhouders, faillissementen op naam van betrokkenen, ontbindingen van rechtspersonen of een groot aantal wijzigingen in het bestuur in een korte periode. In de screening worden naast het Handelsregister van de Kamer van Koophandel gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), de Basisregistratie Personen (BRP) en het Centraal Insolventieregister (CIR) betrokken. Als uit de geautomatiseerde screening aanwijzingen voor mogelijk misbruik van de rechtspersoon blijken, worden de risico's nader onderzocht met gegevens uit andere bronnen zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en bijzondere opsporingsdiensten. Als deze analyse niet resulteert in de constatering van een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersoon, worden de opgevraagde gegevens verwijderd. Als de analyse wel wijst op een verhoogd risico, 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. De risicomelding bestaat uit een (gedeeltelijke) weergave van de informatie, analyse en onderbouwing met indicatoren van het verhoogde risico op misbruik. 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. Naast de risicomeldingen kan TRACK ook zogenoemde netwerktekeningen verstrekken: een schematische weergave van het netwerk van de onderzochte rechtspersoon, relevante relaties met natuurlijke en/of rechtspersonen, een beschrijving van de aard van deze relaties en relevante faillissementen en ontbindingen. Ze kunnen bij een risicomelding worden meegeleverd, maar ze kunnen ook als zelfstandig product (zonder risicomelding) aangevraagd worden door opsporingsinstanties en instanties of personen met een publiekrechtelijke taak die gegevens nodig hebben in verband met die taak.

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.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel

Het doel van de evaluatie van de Wcr is driedelig:

- het bieden van inzicht in de mate waarin de inrichting van de Wcr kan bijdragen aan zijn doelstellingen (planevaluatie);
- nagaan in welke mate de Wcr wordt uitgevoerd zoals beoogd (procesevaluatie);

- onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor de verbetering van de huidige uitvoering van de Wcr en de benutting van de TRACK-producten.

Vraagstelling

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

Onderdeel A. Planevaluatie

1. Wat is er beoogd met de Wcr? Welke doelen worden met de Wcr nagestreefd?
2. Hoe zouden deze doelen bereikt moeten worden? Wat is de voorziene rol van de doorlopende controle van rechtspersonen en de specifieke TRACK-producten, te weten risicomeldingen en netwerktekeningen, hierin?
3. In welke mate kunnen de gestelde doelen via de wijze van inrichting van de Wcr ook worden bereikt?

Onderdeel B. Procesevaluatie

Uitvoering Wcr

4. In hoeverre wordt de Wcr in de praktijk uitgevoerd zoals in de wet is bedoeld?

Databronnen

5. Welke databronnen gebruikt TRACK voor haar analyses?
6. Welke data worden er nog gemist om beter zicht te krijgen op verhoogde risico's van misbruik door rechtspersonen? Onder welke voorwaarden zijn deze data ook beschikbaar te maken?

Geleverde TRACK-producten

7. Hoeveel TRACK-producten werden in de periode 2014 tot en met 2019 opgeleverd?
8. Was er in de periode 2014 tot en met 2019 een ontwikkeling te zien in de geleverde TRACK-producten? Welke factoren hebben de ontwikkeling in de geleverde TRACK-producten beïnvloed?

Benutting

9. In hoeverre zijn de potentiële afnemers op de hoogte van de TRACK-producten en welke benuttingsmogelijkheden zien ze?
10. Op welke wijze en in welke mate hebben de afnemers in de periode 2014 tot en met 2019 gebruik gemaakt van de TRACK-producten? Welke rol spelen de TRACK-producten bij het bereiken van de doelen die met de Wcr worden nagestreefd?
11. Hoe beoordelen de afnemers de TRACK-producten?

Onderdeel C. Kosten en tarieven

12. Welke kosten maakt Justis voor het leveren van de TRACK-producten?
13. Onder welke voorwaarden zouden de afnemers bereid zijn een financiële bijdrage te leveren voor het afnemen van TRACK-producten? Voor welke producten zouden de afnemers bereid zijn financieel bij te dragen?

Onderdeel D. Verbeteringen

14. Zijn er knelpunten bij de uitvoering van de Wcr? Indien ja, welke zijn dat?
15. Welke verbetermogelijkheden zien de afnemers voor de TRACK-producten?
16. Welke mogelijkheden voor een verbeterde benutting ziet Justis?
17. Hoe zou een betere benutting van de TRACK-producten kunnen worden bereikt?

Het onderzoek beslaat een periode die begint in juli 2011, toen de Wcr van kracht werd, en eindigt in 2019, vooral omdat 2020 vanwege de coronacrisis een atypisch jaar is dat bevindingen mogelijk zou kunnen vertekenen.

1.3 Methode van het onderzoek

Invalshoek

Bij de formulering van het doel en de vraagstelling van het onderzoek is onderscheid gemaakt in een plan- en een procesevaluatie. Hiermee haken we aan bij de realistische evaluatie, die door Pawson en Tilley is geïntroduceerd.¹

Planevaluatie

In de planevaluatie identificeren we de doelen van de wet en de maatregelen (werkzame elementen) die ingezet worden om de doelen te bereiken. Dit gebeurt op basis van **documentstudie** (van wetsteksten, de parlementaire behandeling, andere documenten over opzet en uitvoering, eerder uitgevoerde onderzoeken). Daarnaast hebben we **interviews** gehouden met personen die bij de ontwikkeling en de uitvoering van de wet zijn betrokken. In bijlage 3 is een overzicht van de respondenten voor de planevaluatie opgenomen. De planevaluatie leidt tot de reconstructie van de wetslogica. We hebben twee vormen onderscheiden: de wetslogica sec, op basis van de wettelijke bepalingen en de parlementaire behandeling; en een beleidslogica, waarin we meer elementen van de uitvoering (zoals beschreven in de Memorie van Toelichting (MvT) en voorbereidende onderzoeken) betrekken. De beleidsreconstructie laat zien wat belangrijke werkzame elementen en randvoorwaarden voor de uitvoering zijn. Dit biedt aanknopingspunten voor de procesevaluatie.

Procesevaluatie

Met de procesevaluatie gaan we na hoe de maatregelen van de wet in praktijk worden gebracht, in hoeverre dat in overeenstemming is met de opzet en de verwachtingen van de opstellers (i.c. de beleidslogica), welke invloed factoren in de context op de uitvoering en resultaten hebben en in hoeverre resultaten in overeenstemming zijn met doelen en verwachtingen. In de procesevaluatie zijn **interviews** gehouden met **uitvoerders bij Justis**, vertegenwoordigers van **bronhouders** (waarvan gegevens voor de risicobeoordeling worden gebruikt) en **afnemers** (die risicosignalen of netwerktekeningen ontvangen, al dan niet op aanvraag). Een overzicht van respondenten voor de procesevaluatie is in bijlage 3 opgenomen. We gebruiken gegevens uit de **TRACK-registratie** van Justis en (andere) documenten over de uitvoering. Om naast kwalitatief ook (enig) kwantitatief inzicht in de benutting van TRACK-producten te krijgen, is een **steekproef van risicomeldingen en netwerktekeningen** getrokken. Voor de risicomeldingen en de netwerktekeningen uit deze steekproef is bij de afnemers navraag gedaan over de benutting en de resultaten daarvan.

Kosten en tarieven

In het onderzoek moest niet alleen aandacht worden besteed aan de wets- en beleidslogica's en de uitvoering, maar ook aan de kosten en de mogelijkheden om tarieven voor TRACK-producten in te voeren. De **kosten** zijn in kaart gebracht aan de hand van documentstudie en gesprekken met uitvoerders bij Justis, waarmee geprobeerd is om hun tijdsbesteding zo volledig en zo realistisch mogelijk in te schatten. De tijdsbesteding is vertaald naar financiële inzet aan de hand van de uurtarieven uit de 'handleiding overheidsstarieven' (p*q-methode). Het doorberekenen van **tarieven** aan afnemers was onderwerp van eerder onderzoek van KPMG waarin afnemers zijn bevraagd.² We hebben ervoor gekozen om dit onderzoek niet te herhalen, maar om na te gaan hoe bij enkele andere vormen van signalering en gegevensuitwisseling wordt omgegaan met het (al dan niet) doorberekenen van kosten. Hiervoor hebben we documenten bestudeerd en interviews gehouden over de gegevensuitwisseling bij het Landelijk Bureau Bibob, het Inlichtingenbureau (voor uitwisseling van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding in de sociale zekerheid), Bureau Kredietregistratie (voor uitwisseling van gegevens over overkreditering) en Meld Misdaad Anoniem (voor inzamelen en doorgeven van signalen over misdrijven door anonieme melders).

¹ Pawson, R., & Tilley, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation. Evaluation for the 21st century: a handbook, blz. 405-418.

² KPMG (2018) Doorlichting Justis producten controle op rechtspersonen, kostprijs en tariefstelling. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de planevaluatie met een reconstructie van de wets- en de beleidslogica. Hiermee beantwoorden we de eerste drie onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 behandelt de procesevaluatie. We beschrijven hoe de Wcr wordt uitgevoerd, wat de kwantitatieve resultaten zijn (aantallen signalen en netwerktekeningen), welke ervaringen de betrokken instellingen in de afgelopen jaren met de uitvoering hebben opgedaan en welke mogelijkheden voor verbetering zij zien. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen 4-11 en 14-16. Hoofdstuk 4 gaat over kosten en over de mogelijkheden om tarieven bij afnemers in rekening te brengen, met een beantwoording van de onderzoeksvragen 12 en 13. In hoofdstuk 5 beantwoorden we de vraagstelling integraal en trekken we conclusies. In de bijlagen zijn overzichten van documenten, bronnen, respondenten en beschrijvende statistieken opgenomen.

De beleidslogica van de Wcr

2

2 De beleidslogica van de Wcr

2.1 Context en voorgeschiedenis

Context: positionering Wcr bij bestrijding financieel-economische criminaliteit

De Wcr heeft tot doel om met doorlopend toezicht de aanpak van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. Het misbruik kan betrekking hebben op uiteenlopende delicten als belasting- en faillissementsfraude, drugshandel of transportcriminaliteit. Een belangrijke kern is de aanpak van financieel-economische criminaliteit. In de afgelopen jaren zijn diverse wetten ingevoerd of aangepast om financieel-economische criminaliteit te bestrijden. Voorbeelden van wetgeving waarin de **signalering van risico's** een belangrijke plaats heeft, zijn de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) van 2003 (en sindsdien enkele malen herzien) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van 2008 (en sindsdien meerdere malen herzien conform de EU anti-witwasrichtlijnen). De Wet Bibob geeft bestuursorganen mogelijkheden om onderzoek te doen naar aanvragers van vergunningen en subsidies, en wederpartijen bij aanbestedingen en vastgoedtransacties, waarmee beoogd wordt om risico's van misbruik en witwassen te identificeren en tegen te gaan. Belangrijke maatregelen in de Wwft zijn de verplichte identificatie van klanten door financiële instellingen en het signaleren en melden van ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland. Gegevens over ongebruikelijke transacties worden door FIU-Nederland geanalyseerd om verdachte transacties te identificeren, die nader onderzocht kunnen worden door opsporingsinstanties. Ter implementatie van de gewijzigde vierde Europese anti-witwasrichtlijn is de verplichte registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten vastgelegd in de Wet op het UBO-register van 2020.³ Het gezamenlijke doel van de Wet op het UBO-register, de Wet tot Wijziging van de Handelsregisterwet van 2007 en de Wwft is het tegengaan van financieel-economische criminaliteit, zoals het witwassen van crimineel geld, corruptie, belastingontduiking, fraude en het financieren van terrorisme.⁴ De implementatie van deze wetten is gebaseerd op registerdata, inclusief gegevens over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (vastgelegd in het Handelsregister). Enkele andere wetten zijn expliciet gericht op een versterking van het **toezicht** op financiële instellingen, zoals de Wet op het financieel toezicht (Wft) van 2006 en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) van 2018. De Wft regelt het toezicht door de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten op de financiële sector in Nederland. De Wet blijft actueel door een 'jaarlijkse wijzigingscyclus'. De Wtt is er specifiek voor het toezicht op trustkantoren. Op basis van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod van 2016 bestaat de mogelijkheid om een civielrechtelijk bestuursverbod van ten hoogste vijf jaar op te leggen aan een bestuurder die faillissementsfraude heeft gepleegd of die zich schuldig heeft gemaakt aan wangedrag in aanloop naar een faillissement. In 2015 is de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit van kracht geworden, met verruiming van de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit **op te sporen, te vervolgen en (strenger) te bestraffen**. De al langer bestaande Wet op economische delicten (Wed) is de **kaderwet** voor het opsporen, vervolgen en berechten van economische delicten. Ook het Wetboek van Strafrecht (WSr) en het Burgerlijk Wetboek (BW) bieden houvast voor de aanpak van misbruik en financieel-economische criminaliteit. Het gezamenlijke doel van deze wetten is bestrijden van verschillende vormen van misbruik op rechtspersonen, namelijk witwassen, omkoping, corruptie en terrorisme. Deze wetten geven de overheid handvatten om informatie over rechtspersonen te verzamelen, signalen over mogelijk misbruik te genereren en toezicht op het handelen van rechtspersonen te houden. De Wcr onderscheidt zich door de nadruk op screening. Volgens de Wcr worden rechtspersonen gedurende hun gehele levensduur gescreend; het toezicht begint bij de oprichting en omvat belangrijke veranderingen gedurende de volledige levenscyclus van rechtspersoon. Daarmee **ondersteunen** de maatregelen in de wet het toezicht, de handhaving en de opsporing, ook in het kader van andere wetten. Zo kunnen opsporingsinstanties een beroep op de wet doen om informatie over bepaalde rechtspersonen te verkrijgen en kunnen gegevens die in het kader van de Wcr worden verwerkt bijvoorbeeld helpen bij de uitvoering van de Wet Bibob.

³ Voluit Wet tot implementatie van het UBO-register (2020).

⁴ TK 2018-2019, 35179, nr.3.

Voorgeschiedenis

Voordat de Wcr van kracht werd, bestond er een preventieve toets op mogelijk misbruik van rechtspersonen in de vorm van een verklaring van geen bezwaar.⁵ Bij de oprichting van vennootschappen moest de oprichter gegevens overleggen om een verklaring van geen bezwaar te verkrijgen. Zonder deze verklaring kon de vennootschap niet worden opgericht. In 2005 stelde de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen (WTR), met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Economische Zaken en Klimaat en Financiën, het rapport ‘Snel en secuur toetsen; een alternatief voor de verklaring van geen bezwaar’ op. In dit rapport werd een aantal problemen bij de toetsing met de verklaring van geen bezwaar op een rij gezet: toetsing als momentopname (alleen bij oprichting van vennootschappen), de beperking van de toetsing tot vennootschappen, het buiten beeld blijven van buitenlandse rechtspersonen, een geringe transparantie, problemen bij het aanwijzen van de uiteindelijk belanghebbende(n) en hoge administratieve lasten voor *bonafide* ondernemers. Bovendien wees een uitspraak van het Europees Hof op bezwaren van de preventieve toets in Europees verband, omdat deze de vrijheid van vestiging zou kunnen beperken. Om de bezwaren te ondervangen werkte de WTR een nieuw signaleringssysteem uit, met als kern de monitoring van rechtspersonen gedurende hun ‘levensloop’ met gebruikmaking van bestaande registraties. Daarmee zou een effectievere controle mogelijk worden, met een beperking van de administratieve lasten voor goedwillende ondernemers. De door de WTR uitgewerkte systematiek legde de basis voor de Wcr, die zes jaar later van kracht werd.

2.2 De wetslogica: de Wcr en het Bcr

De Wet controle op rechtspersonen

De Wcr voorziet in doorlopende controle van rechtspersonen om verhoogde risico’s op misbruik in beeld te krijgen. Daarmee moet de Wcr bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen” (art. 2 Wcr).⁶ Het gaat daarbij om rechtspersonen zoals naamloze vennootschappen (nv’s), besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (bv’s), stichtingen, verenigingen, coöperaties en ook buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland. De controle is gericht op de rechtspersoon en personen en bedrijven die een relatie met de rechtspersoon hebben. Daarbij kunnen niet alleen over de bestuurders, aandeelhouders en commissarissen van de rechtspersoon gegevens worden verzameld, maar bijvoorbeeld ook over hun echtgenoten, ouders en kinderen om eventuele stromanconstructies tegen te gaan (art. 4 Wcr).

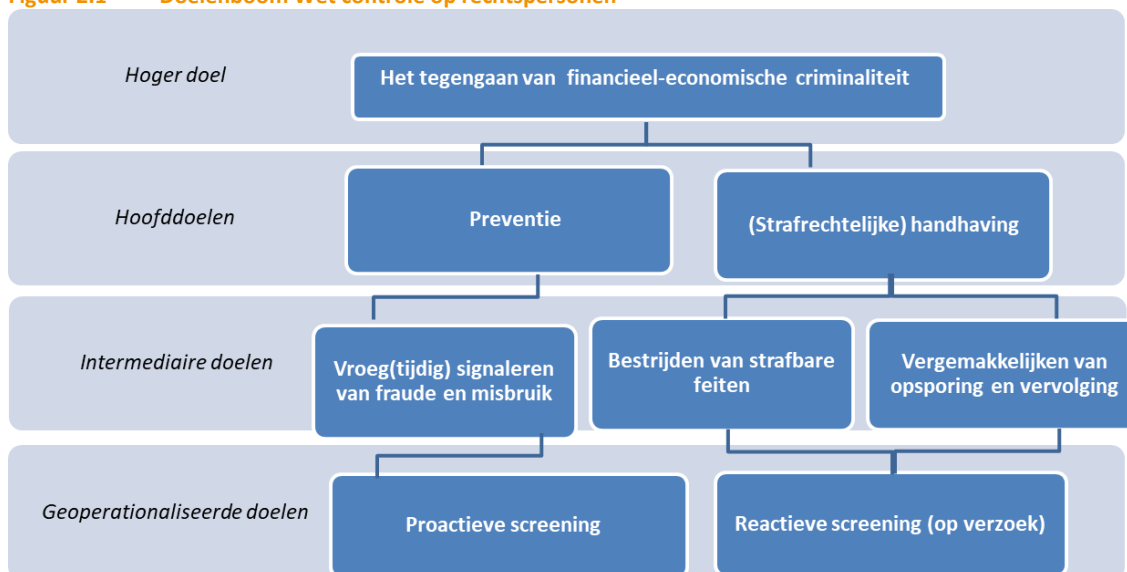
De doelen van de Wcr

De Wcr beoogt bij te dragen aan de structurele aanpak van financieel-economische criminaliteit. Het doel is in de wet omschreven als “de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen.” Dit is het hogere doel van de wet. Onder dit hogere doel vallen daarmee twee vormen van ingrijpen: preventie en bestrijding (repressie) van het misbruik van rechtspersonen (art. 2 Wcr). Dit zijn de twee hoofddoelen van de wet. Ze worden verder uitgesplitst in drie intermediaire doelen, te weten (1) het (vroeg)tijdig identificeren van rechtspersonen met een verhoogd risico op misbruik, (2) het bestrijden van strafbare feiten die met de rechtspersoon zijn gepleegd, en (3) het vergemakkelijken van opsporing en vervolging (Memorie van Toelichting 2009). Operationele doelen van de Wcr zijn (1) het proactief genereren van signalen die op risico’s van misbruik van rechtspersonen wijzen (proactieve screening) en (2) het reactief onderzoeken of er voor bepaalde rechtspersonen risico’s op misbruik bestaan (reactieve screening). Figuur 2.1 geeft de doelen in hun onderlinge relatie weer.

⁵ TK 2008-2009, 31 948 (Wijziging van onder meer Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de controle op rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen).

⁶ De Memorie van Toelichting maakt duidelijk dat in de Wcr onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden. Hieronder worden in ieder geval misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een rechtspersoon begrepen, waaronder het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers en financiering van terroristische organisaties en witwaspraktijken. TK 2008-2009, 31948, nr. 3,

Figuur 2.1 Doelenboom Wet controle op rechtspersonen



Maatregelen in de Wcr

Proactieve screening. De proactieve screening bestaat uit een geautomatiseerde screening, op bepaalde momenten in de levensloop van rechtspersonen. Hierbij worden wijzigingen met betrekking tot rechtspersonen (zoals de oprichting, wijziging van statuten en/of veranderingen in het bestuur) in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel in combinatie met gegevens uit andere registers geanalyseerd op aanwijzingen voor mogelijk misbruik van de rechtspersoon (art. 5 Wcr). Deze indicaties kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit justitiële antecedenten, faillissementen op naam van bestuurders of hun netwerk, ontbindingen van rechtspersonen of een groot aantal wijzigingen in het bestuur in een korte periode. In de geautomatiseerde screening worden naast het Handelsregister ook gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), de Basisregistratie Personen (BRP) en het Centraal Insolventieregister (CIR) betrokken. Als uit de geautomatiseerde screening aanwijzingen voor mogelijk misbruik van de rechtspersoon blijken, worden de risico's nader onderzocht met gegevens uit andere bronnen zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Nationale Politie (NP), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en bijzondere opsporingsdiensten.

Als ook deze nadere analyse wijst op een verhoogd risico van misbruik van de rechtspersoon, wordt een risicomelding opgesteld en verstrekt aan de toezichthoudende, handhavende of opsporende instantie, die verantwoordelijk is voor het tegengaan van het geconstateerde risico op misbruik van de rechtspersoon. De risicomelding bestaat uit een (gedeeltelijke) weergave van de informatie, analyse en onderbouwing met indicatoren van het verhoogde risico op misbruik.

Op grond van signalen over risico's voor misbruik kunnen handhavende en toezichthoudende instanties activiteiten voor opsporing en vervolging initiëren. Hiermee kan misbruik van rechtspersonen worden bestreden. Als wordt besloten om niet tot opsporing en vervolging over te gaan, kan de risicosignalering aanleiding zijn voor extra controles (preventie).

Reactieve screening. Naast de geautomatiseerde proactieve screening op bepaalde momenten in de levensloop van rechtspersonen is er reactieve screening op aanvraag van een toezichthoudende, handhavende of opsporende instantie (art. 5 Wcr). Deze instanties, waarvan de kring is afgebakend in het Besluit controle op rechtspersonen, kunnen vragen of er voor een bepaalde rechtspersoon aanwijzingen zijn voor mogelijk misbruik. Als een analyse inderdaad wijst op een verhoogd risico van misbruik van de rechtspersoon, wordt een risicomelding verstrekt aan de aanvragende instantie. Ook deze risicomelding bestaat uit een (gedeeltelijke) weergave van de informatie, analyse en onderbouwing met indicatoren van het verhoogde risico op misbruik. De signalen die uit reactieve screening naar voren komen, kunnen gebruikt worden door de aanvragende instanties, bijvoorbeeld bij strafrechtelijke of bestuursrechtelijke onderzoeken.

Verstreking netwerktekeningen. Netwerktekeningen⁷ bevatten minder informatie dan risicomeldingen en zeker geen strafrechtelijke of fiscale informatie. In tegenstelling tot risicomeldingen zijn netwerktekeningen niet gebaseerd op risico-indicatoren, dat wil zeggen dat een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersonen geen voorwaarde is voor de verstreking van een netwerktekening. Netwerktekeningen kunnen, samen met de risicomelding, worden verstrekt aan afnemers van risicomeldingen. Ze kunnen desgevraagd ook worden geleverd aan (nader omschreven) functionarissen en instanties die niet behoren tot de kring van afnemers die risicosignalen kunnen ontvangen of aanvragen. Dit zijn personen en instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, wanneer uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een persoon een strafbaar feit heeft begaan, en instanties of personen met een publiekrechtelijke taak die gegevens nodig hebben in verband met die taak (art. 6 Wcr).

Doel-middelrelaties

Proactieve screening is gericht op het intermediaire doel van het (vroeg)tijdig identificeren van rechtspersonen met een verhoogd risico op misbruik en beoogt daarmee ook bij te dragen aan het bereiken van de hoofddoelen van preventie en bestrijding van misbruik van rechtspersonen.

Reactieve screening beoogt bij te dragen aan het intermediaire doel van het bestrijden van strafbare feiten die met rechtspersoon zijn gepleegd en aan het intermediaire doel van het (vroeg)tijdig identificeren van rechtspersonen met een verhoogd risico op misbruik.

De verstreking van risicosignalen beoogt ook bij te dragen aan het intermediaire doel van het vergemakkelijken van opsporing en vervolging.

Afnemers van risicosignalen

De kring van instanties die gevraagd of ongevraagd risicosignalen kunnen ontvangen, is afgebakend in het Besluit controle op rechtspersonen. Tot de vaste afnemers behoren instanties als de Belastingdienst, de Nationale Politie, de Financial Intelligence Unit (FIU-NL), de Nederlandsche Bank N.V., het Openbaar Ministerie (OM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD's), een aantal Inspectiediensten van ministeries, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Regionale Inlichtingen en Expertisecentra (RIEC's). De informatie die deze instanties mogen ontvangen, is in het Bcr beperkt tot informatie die direct in verband staat met hun controlerende en handhavende taken. Faillissementscuratoren, de Koninklijke Marine, het Landelijk Bureau Bibob, en het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) kunnen aan TRACK om informatie vragen (i.c. netwerktekeningen).

2.3 De beleidslogica: toelichting in de MvT

De Wcr is tot stand gekomen na de analyse van de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen. Hiervan is verslag gedaan in het rapport Snel en secuur (2005). De werkgroep heeft het beginsel van doorlopende controle geïntroduceerd als alternatief voor de preventieve toetsing met de (eenmalige) verklaring van geen bezwaar. In het rapport zijn twee belangrijke elementen van de uitvoering geïntroduceerd die richting geven aan de uitvoering van de wet: risicoprofielen en samenwerking tussen de instanties die bij de uitvoering betrokken zijn. In de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsontwerp Wcr worden risicoprofielen en samenwerking tussen Justis en afnemers van informatie toegelicht.

Risicoprofielen

Een risicoprofiel is opgebouwd uit risico-indicatoren waarvan wordt verwacht dat zij voorspellen of een rechtspersoon zich inlaat met malafide praktijken, zoals fraude, witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit. De MvT beschrijft risico-indicatoren als *“verschijnselen die kunnen duiden op misbruik van of door rechtspersonen”*. Het kan om *verdachte juridische constructies gaan, maar bijvoorbeeld ook om bestuurders met financiële en/of criminele antecedenten die zelfstandig of in onderlinge samenhang op risico voor misbruik kunnen wijzen*.⁸ Risicoprofielen kunnen duiden op algemene

⁷ De term netwerktekening wordt in de Wcr niet genoemd. De verstreking van de gegevens die in een netwerktekening worden opgenomen is geregeld in art 6 Wcr en verder uitgewerkt in het Bcr.

⁸ TK, 2008/09, 31 948, nr. 3, p. 6.

risico's voor misbruik, maar ook op specifieke risico's voor bepaalde vormen van misbruik (bijv. faillissementsfraude, belastingfraude, witwassen).⁹

Samenwerking met afnemers

In het rapport Snel en secuur wordt het belang van samenwerking en operationele afspraken met de afnemers benadrukt.¹⁰ De Werkgroep Toezicht Rechtspersonen (WTR) noemt hierbij arrangementen rondom vormen van fraude, zoals fiscale misdrijven, uitkerings- of premiefraude of terrorismefinanciering. In het kader van dergelijke arrangementen kunnen afspraken worden gemaakt over aantal en kwaliteit van de door te geven signalen en over de criteria en typologieën (die in risicoprofielen en -analyses gebruikt kunnen worden). De arrangementen dienen tevens om elkaar wederzijds te informeren over mogelijkheden, wensen en werkmethoden; ook kunnen ze worden gebruikt voor terugkoppeling van ervaringen en benutting van signalen. Voor de beginfase van de samenwerking voorziet de WTR de wenselijkheid van een Periodiek Expertise Overleg om te leren van de ervaringen. De MvT bij de Wcr benadrukt eveneens het belang van samenwerking en spreekt in dit verband van handhavingsconvenanten en handhavingsgremia. Deze vormen van samenwerking en overleg hebben drie functies:

- Koppelen van vormen van misbruik aan handhavende en toezichthoudende overheidsinstanties: wie ontvangt signalen over welk type misbruik?
- Uitwisselen van kennis voor het opstellen van risicoprofielen.
- Bevorderen dat signalering van risico's en uitwisseling van informatie bijdragen aan benutting door afnemers door terugkoppeling en leren van ervaringen.

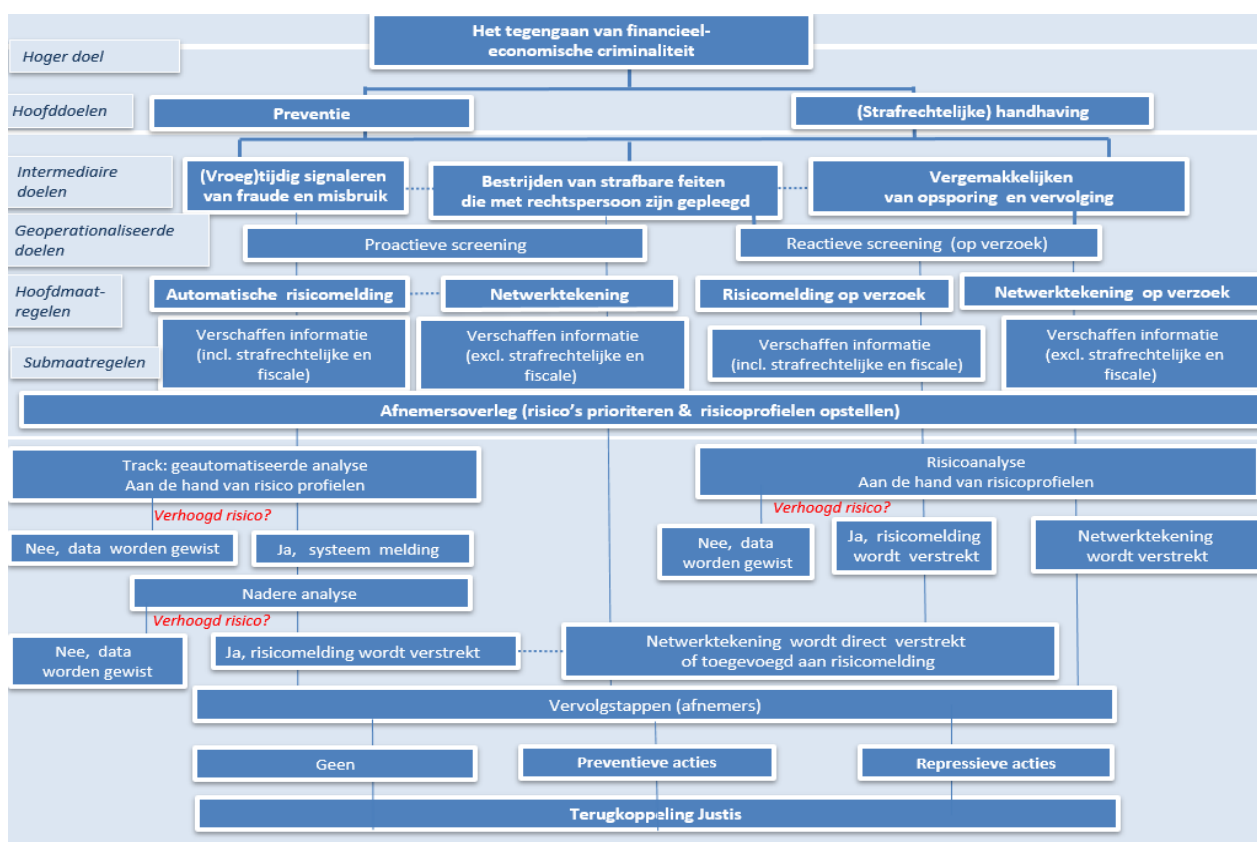
Het overleg met afnemers beoogt dus een koppeling te leggen tussen enerzijds de risicosignalering en het opstellen van risicomeldingen en anderzijds de behoeften van afnemers, de kwaliteit van de signaleringen en de benutting van de signalen door afnemers. Het moet voorkomen dat de signalering van risico's van misbruik niet of onvoldoende aansluit bij beleid en prioriteiten van afnemers. Zonder deze aansluiting op de behoeften van afnemers zijn de verstrekte risicosignalen minder goed bruikbaar en kunnen ze niet optimaal worden benut.

Het gebruik van risicoprofielen en het overleg met de beoogde afnemers van risicomeldingen zijn belangrijke onderdelen van de uitvoering, die aan het doelbereik zouden moeten bijdragen. Figuur 2.2 geeft een schematische weergave van de beleidslogica van de Wcr, waarin het afnemersoverleg is opgenomen.

⁹ Voor een overzicht van risicoprofielen die bij de uitvoering van de Wcr worden gebruikt, verwijzen we naar hoofdstuk 3 van dit rapport over de uitvoering van de wet.

¹⁰ Snel en secuur, NDS12135/just050263.

Figuur 2.2 Beleidslogica Wcr



2.4 Het doelbereik van de Wcr

De Wcr voorziet in de bevoegdheden om gegevens uit verschillende bronnen te gebruiken voor het opstellen en verstrekken van risicomeldingen en andere gegevens aan afnemers. De gegevens die daarbij verwerkt mogen worden en de organisaties die gegevens mogen ontvangen zijn (ook) in het Bcr afgebakend. In de wet wordt niet uitgewerkt hoe de gegevensverwerking bijdraagt aan het bereiken van de hoofddoelen van preventie en repressie en het hogere doel van het tegengaan van het misbruik van rechtspersonen voor (vooral) financieel-economische criminaliteit. In de MvT worden verschillende maatregelen meer expliciet besproken, waaronder de risicoprofilering en het overleg met afnemers. Zo worden in overleg met afnemers risicoprofielen verfijnd en prioriteiten afgestemd. Ook worden afspraken gemaakt over het verstrekken van risicosignalen op maat in de zin dat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften en prioriteiten bij de afnemers, en dat ze een optimaal informatiegehalte hebben. Het geheel van bevoegdheden en maatregelen vormt de beleidslogica, die inzicht geeft in de manier waarop de doelen van de wet bereikt zouden moeten worden. De kwaliteit van de beleidslogica wordt bepaald door de verwachtingen over de werkzaamheid en de effectiviteit van de maatregelen. In de beleidslogica van de Wcr is niet zozeer sprake van werkzame mechanismen die wetenschappelijk onderbouwd en getoetst kunnen worden. Het gaat eerder om een geheel van organisatorische, praktische en logistieke werkzame elementen, die samen tot en resultaat moeten leiden. De beleidslogica laat een samenhangend geheel van maatregelen zien, die, vertaald in effectieve werkprocessen, logischerwijs aan de geoperationaliseerde, intermediaire, hoofd- en hogere doelen kunnen bijdragen.

Toch is er ook een aantal zwakke punten, die afbreuk kunnen doen aan het doelbereik:

- Het (geautomatiseerde) toezicht begint bij mutaties in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en alleen mutaties in het Handelsregister initieert een gegevensverwerking die uiteindelijk

tot het tegengaan van misbruik van rechtspersonen kunnen leiden. Dit impliceert dat rechtspersonen die niet in het Handelsregister zijn geregistreerd buiten het toezicht blijven. Dit geldt voor rechtspersonen die zich niet hoeven in te schrijven, maar ook voor rechtspersonen die dat wel moeten, maar het nalaten. Ook rechtspersonen die wel zijn ingeschreven, maar die geen mutaties doorgeven, onttrekken zich feitelijk aan het toezicht.

- Dat mutaties in het Handelsregister het enige startpunt voor het geautomatiseerde toezicht vormen, impliceert dat gegevens en mutaties in andere registers niet als startpunt fungeren. Toch is denkbaar dat mutaties in andere bronnen een relevant startpunt zouden kunnen zijn. Te denken valt aan strafrechtelijke gegevens over rechtspersonen of hun bestuurders, die aanleiding zouden kunnen zijn voor een beoordeling of er bij (verbonden) rechtspersonen verhoogde risico's op misbruik zijn. In de systematiek van de Wcr is een dergelijke beoordeling niet via het geautomatiseerde toezicht mogelijk. Er is wel voorzien in de mogelijkheid dat een bevoegde organisatie een risicomelding aanvraagt. Het initiatief ligt dus bij de bevoegde organisatie en is afhankelijk van de bereidheid en de alertheid van de organisatie om het toezicht op deze manier te initiëren (en dus eventueel ook andere organisaties op de hoogte te kunnen brengen van een verhoogd risico op misbruik).
- De Wcr voorziet in het opstellen en verstrekken van risicomeldingen en andere gegevens (netwerktekeningen) aan afnemers. Het doel van de wet, het tegengaan van misbruik van rechtspersonen, kan pas bereikt worden als afnemers (organisaties met opsporende of handhavende taken of andere publieke taken waar de wet op doelt) de risicomeldingen en de gegevens gebruiken voor het tegengaan van misbruik. In de systematiek van de Wcr, zoals toegelicht in de MvT, is voorzien in overleg en afstemming met de afnemers. Daarmee wordt beoogd dat de risicomeldingen en de andere gegevens zo goed mogelijk aansluiten bij de informatiebehoefte van de afnemers en dat de randvoorwaarden voor benutting optimaal zijn. Dat neemt niet weg dat het doelbereik van de wet volledig afhankelijk is van het gebruik van de gegevensverwerking door de afnemers.

In de wet zijn geen kwantitatieve doelen opgenomen. In de MvT wordt de verwachting uitgesproken dat het toezicht er in een klein aantal van de gevallen toe zal leiden dat, bij de nadere analyse, geconstateerd zal worden dat er een risico is dat een rechtspersoon gebruikt wordt om misbruik mee te plegen. Dat maakt dat de Wcr een klein onderdeel is in de bredere context van de wetgeving om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan. Daarnaast is de wet een afhankelijk onderdeel, dat niet op zichzelf kan staan, maar pas effect kan hebben als afnemers, met bevoegdheden die uit andere wetten voortvloeien, acties ondernemen op basis van de gegevens die ze krachtens de Wcr ontvangen.

De uitvoering van de Wcr

3

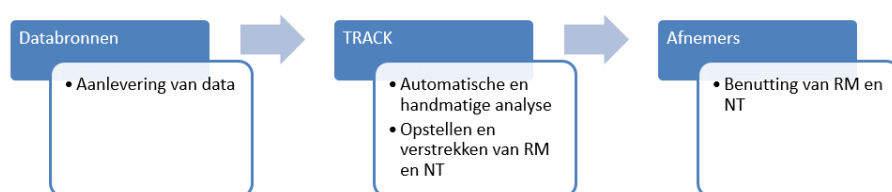
3 De uitvoering van de Wcr

3.1 De hoofdlijn van de uitvoering van de Wet controle op rechtspersonen

De kern van de uitvoering van de Wcr is het verwerken, combineren, analyseren, , verrijken, delen en benutten van informatie over rechtspersonen en daarmee verbonden natuurlijke personen, met als doel het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Bij dit proces zijn drie categorieën organisaties betrokken:

- Organisaties met databronnen, waarvan de gegevens worden afgenomen en verwerkt.
- De afdeling TRACK van Justis (onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid), die de gegevens verwerkt tot signalen over een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen en tot overzichten van het netwerk rond rechtspersonen.
- Organisaties die met de preventie en bestrijding van misbruik zijn belast en die daarvoor meldingen van een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen en netwerktekeningen mogen benutten.

Figuur 3.1 De uitvoering van de Wet controle op rechtspersonen



Een centrale rol in het uitvoeringsproces is weggelegd voor de afdeling TRACK van Justis. Justis is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die optreedt als screeningsautoriteit voor het beoordelen van de betrouwbaarheid van personen en organisaties met het oog op een veilige en rechtvaardige samenleving. Het vaststellen van een verhoogd risico op misbruik begint altijd en uitsluitend bij een of meer mutaties rond de registratie van een rechtspersoon in het Handelsregister, dat wordt beheerd door de Kamer van Koophandel (KvK). Het Handelsregister is de basisregistratie waarin alle bedrijven en rechtspersonen zich moeten inschrijven. Mutaties worden dagelijks, in een volledig geautomatiseerd proces, van het Handelsregister naar TRACK verstuurd via een *real-time* verbinding. Aan de informatie over rechtspersonen waarbij een of meer mutaties hebben plaatsgevonden, worden, eveneens volledig geautomatiseerd, uit andere bronnen gegevens toegevoegd over de rechtspersoon en betrokken natuurlijke personen (NAW-gegevens, eventuele justitiële antecedenten, faillissementen en schuldsaneringen).¹¹ De verzamelde gegevens worden vergeleken met risicoprofielen. Risicoprofielen zijn combinaties van kenmerken die op verhoogde risico's van verschillende vormen van misbruik wijzen. De meldingen rond rechtspersonen waarbij op deze wijze een verhoogd risico lijkt te bestaan, worden aangemerkt als Tussentijdse Risicomelding (TRM). TRM's worden verder onderzocht door analisten van TRACK. Zij kunnen daarvoor gegevens uit een groot aantal bronnen gebruiken. Dit gebeurt niet in een volledig geautomatiseerd proces. Afhankelijk van de bron hebben analisten mogelijkheden tot directe inzage of worden gegevens via email of andere verbindingen opgevraagd.

Vanwege capaciteitsbeperkingen kunnen niet alle TRM's worden onderzocht. Om keuzes te maken is er een prioritering met een puntensysteem. Als na verdere analyse wordt vastgesteld dat er inderdaad een verhoogd risico op misbruik van een rechtspersoon is, wordt een Risicomelding (RM) verstuurd naar een opsporende of handhavende instantie die met de preventie of opsporing van de betreffende vorm van misbruik belast is. De instantie ontvangt een email met een link naar de RM. Bij een RM kan een netwerktekening (NT) worden gevoegd, die een overzicht geeft van het netwerk van rechts- en natuurlijke personen rondom de rechtspersoon. Het is aan de opsporende of handhavende instantie om vast te stellen of er daadwerkelijk misbruik is. Dit is nadrukkelijk geen taak of bevoegdheid van TRACK. Opsporende instanties, die daarvoor bij wet zijn aangewezen, kunnen vragen om een RM. Dit is de Risicomelding op verzoek (RMOV). Het proces verloopt hetzelfde als hierboven beschreven, met als enige verschil dat het niet bij een mutatie in het Handelsregister begint, maar bij de aanvraag van de opsporende instantie. Ook is er geen TRM.

¹¹ Sinds de invoering van de Wet op het UBO-register in 2020 wordt hiervoor (ook) de term UBO's gebruikt.

Behalve de NT-en die bij RM-en worden gevoegd, kan TRACK op NT's op verzoek (NTOV) verstrekken aan (bij wet aangewezen) instanties en functionarissen die daarom vragen.

In figuur 3.1 zijn databronnen en afnemers afzonderlijk weergegeven. Organisaties kunnen zowel data-bron als afnemer zijn. Verderop in dit rapport wordt beschreven dat de geautomatiseerde aanlevering van gegevens in deze organisaties geheel gescheiden is van de afname en de benutting van risicomeldingen en netwerktekeningen. Als gegevens (voor andere analyses) minder grootschalig en routinematig vanuit bronnen worden aangeleverd, is er meer overlap en kan dat soms tot doublures en inefficiënties leiden. Met sommige afnemers zijn afspraken gemaakt om dergelijke doublures en inefficiënties te vermijden door een beperking van het informatiegehalte van risicomeldingen.

3.2 Aanlevering van gegevens

Voor de uitvoering van de Wcr heeft TRACK toegang tot gegevens uit een groot aantal bronnen: het Handelsregister, de politie, de Justitiële Informatiedienst (JDD), de Belastingdienst, het Centraal Insolventieregister (CIR), de Basisregistratie Personen (BRP), de Uitvoeringsinstantie Werknemersverzekeringen (UWV), de Algemene inspectiedienst (AID), de Arbeidsinspectie en andere SZW-toezichthouders, milieudiensten, bijzondere opsporingsdiensten, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW), de Nederlandsche Bank (DNB), het Openbaar Ministerie (OM), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Voedsel- en Warenautoriteit en de VROM-inspectie. Deze bronnen zijn wettelijk verplicht om de volgende gegevens aan TRACK te verstrekken:

- NAW-gegevens rechtspersonen en natuurlijke personen;
- wijzigingen met betrekking tot rechtspersonen;
- informatie over bestuurders op basis van het strafblad;
- faillissementen van rechtspersonen;
- informatie over het netwerk van rechtspersonen.

TRACK kan ook gegevens uit openbare bronnen gebruiken.

De benutting van gegevens uit de verschillende bronnen gebeurt in twee stappen:

- volledig geautomatiseerde grootschalige verwerking van data, waarmee tussentijdse risicomeldingen worden vastgesteld;
- deels geautomatiseerde en deels handmatige verwerking van data, om vast te stellen of tussentijdse risicomeldingen tot risicomeldingen leiden.

Geautomatiseerde grootschalige verwerking van gegevens voor het vaststellen van Tussentijdse Risicomeldingen

Het systeem van automatische controle op rechtspersonen bij TRACK wordt permanent gevoed met gegevens over mutaties in het Handelsregister. Het *Handelsregister* is de primaire bron voor de signalering van risico's in verband met rechtspersonen die ingeschreven zijn. Een organisatie die zich niet inschrijft wordt dus niet gescreend. In het registratiesysteem van het Handelsregister zijn zogenoemde *triggers* ingebouwd waarmee risico's op misbruik van rechtspersonen of fraude door rechtspersonen kan worden gesignaleerd. Deze triggers zijn: identificatie van de onderneming of de maatschappelijke activiteit, plaats van vestiging, verbonden natuurlijke en niet-natuurlijke persoon, naam personen, locatie, postbus, binnenlands adres, buitenlands adres, buitenlandse rechtspersoon of vennootschap, indicator uitschrijving, telefoon- of faxnummer, toegetreten bestuurder, functie vervulling, (statutaire) naam bij een vestiging of niet-natuurlijk persoon en wijziging van statuten. Wanneer er bij een rechtspersoon één of meerdere mutaties op deze triggers plaatsvinden wordt dit via een geautomatiseerd format middels een real-time verbinding automatisch doorgegeven aan TRACK. Jaarlijks zijn er circa twee miljoen mutaties. Welke gegevens aan TRACK worden doorgegeven, is vastgelegd in een overeenkomst tussen Justis en de Kamer van Koophandel. Voor de gegevensverstrekking betaalt Justis een jaarlijkse vergoeding.

De gegevens over rechtspersonen waarbij mutaties hebben plaatsgevonden, worden aangevuld met gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) (met het oog op de correcte identificatie van natuurlijke personen), het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) (voor justitiële antecedenten van natuurlijke personen die met de rechtspersoon verbonden zijn) en het Centraal Insolventieregister (CIR) (voor gegevens over faillissementen, surseances en schuldsaneringen).

In het *Justitieel Documentatiesysteem* (JDS) van de Justitiële informatiedienst (JID) worden misdrijven en overtredingen van natuurlijke en rechtspersonen geregistreerd: veroordelingen, strafbeschikkingen, transacties, sepots en openstaande zaken. De gegevens zijn afkomstig vanuit alle arrondissementsparketten, gerechtshoven en verdragslanden. De JID levert sinds 2012 data aan TRACK en sinds 2015 is deze informatieverstrekking geautomatiseerd. In bijzondere situaties worden gegevens handmatig opgezocht, bij (schaarse) foutmeldingen en bij oude veroordelingen, waarvan de strafkaart (het “strafblad”) niet meegenomen is bij de conversie rond de automatisering van het JDS. De JID levert geen gegevens over antecedenten van rechtspersonen (zoals strafrechtelijke veroordelingen van ondernemingen). In het verleden is gebleken dat de koppeling aan gegevens uit het Handelsregister hiervoor niet voldoende betrouwbaar was.

Het *Centraal insolventieregister* (CIR) bevat informatie over faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen van natuurlijke personen, die in de registers van de rechtbanken worden bijgehouden. TRACK ontvangt dagelijks openbare gegevens van het CIR. In het verleden had TRACK ook een account bij het CIR voor toegang tot niet-openbare gegevens. Dit werd in de praktijk niet gebruikt en is inmiddels opgeheven.

Incidentele verwerking van data

De gegevens uit de grootschalige geautomatiseerde dataverwerking worden, indien dat nodig is voor nadere analyse van Tussentijdse Risicomeldingen, verrijkt met data uit andere bronnen. De manier waarop gegevens worden uitgewisseld verschilt per bron en ook naar gelang de omvang van de gegevensbehoefte. Bij een aantal bronnen heeft TRACK toegang en kunnen analisten zelf in systemen zoeken. Bij andere bronnen is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat het niet mogelijk is om gegevens waar TRACK geen toegang toe heeft, af te schermen. In dat geval vragen analisten van TRACK-gegevens per mail aan medewerkers van de dataleverancier die de gegevens vervolgens opzoeken en aan TRACK doorgeven.

Wettelijke regels en overleg

Na een opstartfase waarin de processen van (geautomatiseerde of handmatige) informatie-uitwisseling zijn ingericht, is volgens respondenten bij TRACK en databronnen sprake van goed ingesloten processen die zonder problemen verlopen. Er is geen structureel overleg tussen TRACK en de dataleveranciers en de respondenten zien daar ook geen noodzaak toe. Met de dataleveranciers zijn overeenkomsten afgesloten over de inhoud van de uitwisseling om ervoor te zorgen dat deze conform wettelijke eisen en beperkingen verloopt. Geïnterviewde medewerkers van dataleveranciers waren niet tot in detail op de hoogte van het gebruik van gegevens door TRACK; ze vertrouwen erop dat de data na de wettelijke bewaartermijn worden verwijderd door TRACK.

Belangrijk in het hele proces is dat er uitsluitend informatie wordt uitgewisseld voor (netwerken van) rechtspersonen waarvoor een of meer mutaties in het Handelsregister zijn waargenomen. Een strafrechtelijke veroordeling van een bestuurder van een rechtspersoon zal dus alleen in de analyse naar voren komen als er ook een mutatie in het Handelsregister is. Als er géén mutatie in het Handelsregister is, zal zo’n veroordeling niet worden opgemerkt en geen startpunt voor een eventuele risicomelding kunnen zijn. Een uitzondering geldt voor de Risicomelding op verzoek. Hiervoor ligt de aanleiding niet in een mutatie in het Handelsregister, maar bij de informatiebehoefte van een bevoegde instantie. De reden is meestal dat een rechtspersoon in een strafrechtelijk onderzoek de aandacht heeft getrokken, terwijl er bij de opsporingsinstantie weinig informatie over beschikbaar is. De informatiebehoefte kan bijvoorbeeld ook voortkomen uit een procedure voor een civielrechtelijk bestuursverbod, dat moet voorkomen dat frauduleuze bestuurders hun activiteiten kunnen voortzetten.

3.3 De verwerking van gegevens door TRACK

De afdeling TRACK speelt een centrale rol bij de uitvoering van de Wcr. TRACK is onderdeel van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De afdeling heeft een formatie van 38 fte, inclusief management, administratie en een aantal fte voor de Garantstellingsregeling Curatoren.

Het aantal fte voor het proces Risicomelding is 25,6 fte. Voor het proces Netwerktekening Track Informatieverstrekking (TIV) wordt 5,5 fte ingezet.

Het primaire doel van de Wcr is het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. De rol van TRACK daarin is het signaleren van een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen en het verstrekken van gegevens op verzoek. TRACK heeft zelf geen opsporingsbevoegdheid en constateert geen fraude of misbruik. Het daadwerkelijke misbruik wordt dus niet door TRACK vastgesteld; dit is aan de afnemers van risicomeldingen.

De taken van TRACK zijn:

- het verzamelen en analyseren van gegevens over rechtspersonen uit verschillende bronnen;
- het opstellen van risicoprofielen en risico-indicatoren;
- het beoordelen of er verhoogd risico op misbruik bestaat;
- het nader analyseren van gegevens en selecteren van rechtspersonen en signalen voor nader onderzoek (profilieren en prioriteren) ;
- het opstellen van risicomeldingen en netwerktekeningen;
- het verstrekken van risicomeldingen en netwerktekeningen aan afnemers;
- het verstrekken van producten op verzoek.

De controle op rechtspersonen wordt door TRACK deels automatisch en deels handmatig uitgevoerd. Dit kan omschreven worden als een doorlopend systeem van toezicht waarbij het geautomatiseerde proces relevante gegevens selecteert voor verdere handmatige beoordeling.

Radar

Radar is het computersysteem van Track voor het geautomatiseerd ophalen en koppelen van gegevens. Het gaat specifiek om:

- het (dagelijks) registreren van mutaties in het Handelsregister aangaande oprichting, verhuizing, bestuurderswisseling, omzetting, fusie en splitsing, wisselingen in aandelenbezit, faillissement, ontbinding en einde rechtspersoon;
- het koppelen van de mutaties aan gegevens uit andere overheidssystemen de Basisregistratie Personen, het Centraal Insolventieregister en justitiële documentatie (JDD).

Risicoprofielen

De gegevens die met Radar zijn verzameld, worden beoordeeld met het oog op indicaties voor misbruik van een rechtspersoon. In dit eerste (geautomatiseerde) stadium wordt de conclusie van een verhoogd risico nog niet aan een rechtspersoon gekoppeld. Pas na handmatige analyse, verrijking met andere gegevens en beoordeling wordt een conclusie getrokken.

Het profileren gebeurt aan de hand van vaste combinatie van risico-indicatoren; dit zijn de risicoprofielen. Er zijn twee soorten risicoprofielen.

Het algemene risicoprofiel is opgesteld aan de hand van de mutaties in sleutelgegevens (mutaties) in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Voorbeelden zijn oprichting, ontbinding, verhuizing en bestuurderswisselingen van rechtspersonen, die als indicator voor een risico op misbruik worden gezien. Het algemene risicoprofiel omvat algemene indicatoren die toepasbaar zijn op alle typen rechtspersonen en op diverse fraudevormen. De indicatoren kunnen in de loop van tijd worden aangepast op basis van nieuwe inzichten, ervaringen of ontwikkelingen.

Specifieke risicoprofielen zijn gericht op specifieke fraudevormen en bestaan uit sets van risico-indicatoren of kenmerken met betrekking tot antecedenten en financiële onregelmatigheden. In onderlinge samenhang kunnen deze antecedenten wijzen op risico's van een bepaalde vorm van misbruik, zoals belastingfraude, faillissementsfraude, milieucriminaliteit, witwassen en terrorismefinanciering. Hoe meer risico-indicatoren aanwezig zijn, hoe hoger de prioriteit is die aan de verdere verwerking van gegevens over de rechtspersoon wordt toegekend. Dit gebeurt in de weegploeg, en is onderdeel van de handmatige analyse. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de risicoprofielen in TRACK.

Tabel 3.1 Risicoprofielen in TRACK

Fraudevormen	Risicoprofiel
Belastingfraude	Onderdeel van het algemene profiel
Beleggingsfraude	Profiel in Radar
Drugshandel	Profiel in Radar
Faillissementsfraude	Onderdeel van het algemene profiel
Fraude in de transportsector	Onderdeel van het drugsprofiel
Fraude middels buitenlandse rechtspersonen	Onderdeel van het algemene profiel
Mensenhandel en arbeidsuitbuiting	Profiel in Radar
Milieucriminaliteit	Profiel in Radar
Oplichting	Profiel in Radar
Terrorisme	Profiel in Radar
Witwassen	Profiel in Radar
(Zorgfraude	Nog te ontwikkelen)

Het opstellen van risicomeldingen en netwerktekeningen

Risicomeldingen worden opgesteld op basis van informatie uit zowel de algemene als specifieke risicoprofielen. De **automatische** risicomelding gaat uit van gegevens die geautomatiseerd worden verzameld door Radar. De gegevens worden vergeleken met de risicoprofielen. Bij constatering van een verhoogd risico op misbruik wordt een tussentijdse risicomelding (TRM) opgesteld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een risicopuntensysteem (volgens het principe ‘meer indicatoren – meer risico’). Er is geen vaste schaal of weging; de risico’s worden op basis van het specifieke geval beoordeeld. Ook de beschikbare capaciteit van TRACK heeft invloed op de selectie van zaken die verder (kunnen) worden onderzocht. Voor nadere analyse worden gegevens uit aanvullende bronnen geraadpleegd (voornamelijk Belastingdienst, UWV, de politie, de Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten). Tot slot wordt op basis van de uitkomst en afspraken met afnemers besloten of er een risicomelding wordt verstrekt aan afnemers.

Bij de **risicomeldingen op verzoek** wordt de automatische screening geïnitieerd door een aanvraag (verzoek) van een bevoegde instanties in het kader van een lopend onderzoek of in de voorfase van een onderzoek.

Het proces wordt op dezelfde manier uitgevoerd als hiervoor beschreven, waarbij de tussentijdse risicomelding ontbreekt. Wanneer TRACK een verhoogd risico op misbruik vaststelt voor de bevroegde rechtspersonen, wordt een risicomelding op verzoek afgegeven. Vervolgens wordt door een bevoegde instantie vastgesteld of, en zo ja welke, acties worden ondernomen (misbruik met of door rechtspersoon). Met verschillende afnemers zijn afspraken gemaakt over vorm en inhoud van de risicomeldingen. Niet alle afnemers hebben dezelfde informatiebehoefte, zeker niet waar afnemers zelf al over gegevens beschikken (bijvoorbeeld omdat ze ook als informatieleverancier voor TRACK fungeren). Afspraken over vorm en inhoud van risicomeldingen kunnen ook voor automatische risicomeldingen worden gemaakt.

Anders dan risicomeldingen bevatten **netwerktekeningen** geen strafrechtelijke of fiscale gegevens en wordt geen gebruik gemaakt van indicatoren of risicoprofielen. Ook wordt bij het opstellen van netwerktekeningen geen uitspraak gedaan over een eventueel verhoogd risico op misbruik van de rechtspersonen. Een netwerktekening geeft een schematische weergave van het netwerk van personen, ondernemingen, adressen en rechtspersonen rond een rechtspersoon heen. De gegevens zijn afkomstig uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, het Centraal Insolventie Register en relevante openbare bronnen (bijv. buitenlandse handelsregisters).

In bijlage 5 zijn geanonimiseerde voorbeelden van een risicomelding en een netwerktekening opgenomen.

Het tijdelijk bewaren en opslaan van verzamelde gegevens

In de Wcr zijn bewaartermijnen opgenomen. De gegevens uit de geautomatiseerde analyse die niet tot een tussentijdse risicomelding (TRM) hebben geleid, worden ten behoeve van (nieuwe) profielontwikkeling bewaard en na negentig dagen uit Radar verwijderd. TRM’s die niet tot een risicomelding hebben geleid, worden na 6 maanden uit Radar verwijderd. Alle opgevraagde informatie, ongeacht relevantie,

wordt in het digitale dossier opgeslagen. Er vindt een jaarlijkse kwaliteitscontrole plaats, waarbij wordt gekeken of de werkafspraken (gelet op de Wcr) over het opslaan en verwijderen van broninformatie bij afgeronde dossiers worden nageleefd.

Verstreckte TRACK-producten worden langer bewaard. De risicomeldingen worden in Radar bewaard en na twee jaar verwijderd. Netwerktekeningen worden vijf jaar bewaard. Ze worden in jaarlijkse opschoningsacties na vijf jaar handmatig verwijderd. De bewaartermijnen zijn vastgelegd in de Wcr.

Naast deze vormen van archivering wordt door TRACK geen gegevensbestand aangehouden dat, aanvullend op de informatie uit andere bronnen, voor het opstellen van risicomeldingen of netwerktekeningen wordt gebruikt. Dat betekent dat er bijvoorbeeld geen historische registratie is van opeenvolgende bestuurswisselingen of veelvuldige verhuizingen van een rechtspersoon. Mutaties in het Handelsregister worden steeds opnieuw en op zichzelf als trigger beschouwd en fungeren als startpunt voor een risico-beoordeling.

Kentallen risicomeldingen en netwerktekeningen

Track maakt onderscheid in verschillende categorieën *risicomeldingen*.

- Productcategorie 1 bevat verkorte risicomeldingen en Bibob-meldingen, waarbij het risico op een bepaald type misbruik snel en zonder bevraging van extra (aanvullende) bronnen aannemelijk kan worden gemaakt. De beoordeling van het risico vindt plaats door een controle van de risicobeoordeling in Radar en de geraadpleegde bronnen. Verkorte risicomeldingen worden alleen geleverd aan afnemers waarmee hierover een afspraak is gemaakt. Ze worden verstuurd naar de Belastingdienst, de politie, het OM, de FIOD, FIU, de Inspectie SZW en de ILT. Een Bibob-melding wordt naar het OM gestuurd (dit kunnen verschillende parketten zijn, afhankelijk van de regio waarin de rechtspersoon waarop de melding betrekking heeft is gevestigd). Hij komt tot stand via een gestandaardiseerd proces, waarbij meldingen uit de automatische analyse na beoordeling handmatig opgewerkt worden tot een verkorte risicomelding. Indien een risicomelding relevant of interessant wordt geacht door het OM, kan het op basis van (onder andere) een risicomelding een bestuursorgaan 'tippen'. Het bestuursorgaan kan vervolgens besluiten om op basis van de Wet Bibob actie te ondernemen (zoals zelf onderzoek doen of het Landelijk Bureau Bibob om advies vragen).
- Productcategorie 2 bestaat uit twee typen meldingen: de 'B-melding' en de 'Grafische Risicomelding' (niet te verwarren met de grafische weergave van een netwerk, de netwerktekening). Deze meldingen komen voort uit een specifiek profiel, waarbij het risico op een bepaald type fraude aannemelijk gemaakt kan worden met bevraging van slechts enkele extra bronnen. Productcategorie 2 wordt alleen geleverd aan afnemers waarmee hierover een afspraak is gemaakt. De B-melding kan gaan naar bijvoorbeeld de Belastingdienst, FIOD, politie en ISZW. De grafische risicomelding kan gaan naar partijen als de politie, AFM, ILT, ISZW, FIOD, OM, FIU, douane en KMAR.
- Productcategorie 3 bevat alle overige meldingen, die per melding risico's op zowel één of meerdere soorten misbruik bevat(ten), doorgaans een groot netwerk van (rechts)personen betreffen en waarvoor een groot aantal bronnen is geraadpleegd.
- Risicomeldingen op verzoek hebben veelal betrekking op een of meer soorten misbruik gepleegd door een groot netwerk van (rechts) personen.
- Bij gestaakte risicomeldingen op verzoek is geen verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen geconstateerd. Ook komt het voor dat TRACK niet meer informatie vindt dan de afnemer al tot zijn beschikking heeft; in dat geval wordt de procedure vanuit efficiëntieoverwegingen gestaakt. Vaak wordt wel een netwerktekening naar de afnemer (aanvrager) gestuurd.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de geleverde risicomeldingen in de periode 2014 – 2019.

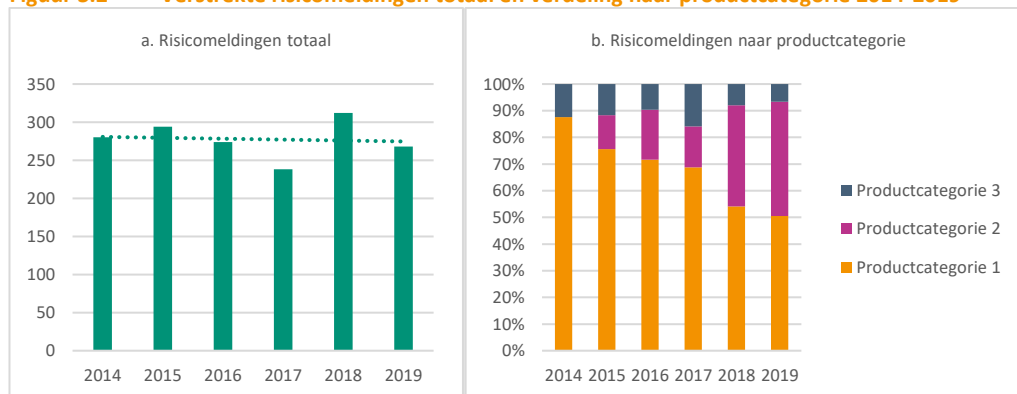
Tabel 3.1 Verstreckte risicomeldingen naar productcategorie 2014-2019

Risicomelding	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Productcategorie 1	219	208	172	152	143	107
Productcategorie 2		35	45	34	100	91
Productcategorie 3	31	32	23	35	21	14
Gestaakte risicomelding op verzoek					29	46
Risicomelding op verzoek	30	19	34	17	19	10
Totaal	280	294	274	238	312	268

Top-afnemers. TRACK heeft een overzicht gemaakt van de top drie afnemers van risicomeldingen in de jaren 2018 en 2019 per productcategorie. De politie, de Belastingdienst en de FIOD zijn topafnemers van categorie 1, 2 en 3 meldingen. Topafnemers van Risicomeldingen op verzoek zijn de politie, de Inspectie SZW en FIOD.

In 2016 en 2019 zijn nadere afspraken gemaakt met de Belastingdienst, de grootste afnemer van de verkorte risicomeldingen, over de inhoud van de risicomeldingen. De afspraken behelzen het weglaten van informatie die afnemer minder relevant acht en een verbetering van de aansluiting op de eigen systemen. Ze hebben geleid tot een meer efficiënte verwerking van de meldingen. Ook voor andere afnemers is in 2018 gewerkt aan het ontwikkelen van diverse maatwerkproducten. Per saldo is het totaal aantal risicomeldingen min of meer stabiel (figuur 3.2a), terwijl in de verdeling over de categorieën een verschuiving naar productcategorie 2 (waarover nadere afspraken met afnemers zijn gemaakt) is te zien (figuur 3.2b).

Figuur 3.2 Verstrekte risicomeldingen totaal en verdeling naar productcategorie 2014-2019



Er is niet één duidelijke oorzaak te geven voor de stijgende en dalende trends in de verschillende productcategorieën. Het aantal producten wisselt onder invloed van de input, de capaciteit en het proces bij TRACK, afspraken met afnemers en veranderingen in de producten.

Netwerktekeningen kunnen, afhankelijk van eventuele (maatwerk-)afspraken, worden meegeleverd met verstrekte risicomeldingen. Daarnaast zijn er netwerktekeningen op verzoek. Ook deze worden door TRACK in verschillende categorieën ingedeeld.

- A-verzoeken zijn zeer eenvoudige verzoeken met maximaal tien entiteiten;
- B-verzoeken zijn verzoeken die een relatief eenvoudig netwerk opleveren;
- C-verzoeken zijn complexe tot zeer complexe netwerktekeningen met meer dan honderd entiteiten, eventueel aangevuld met informatie uit openbare bronnen zoals het Kadaster.

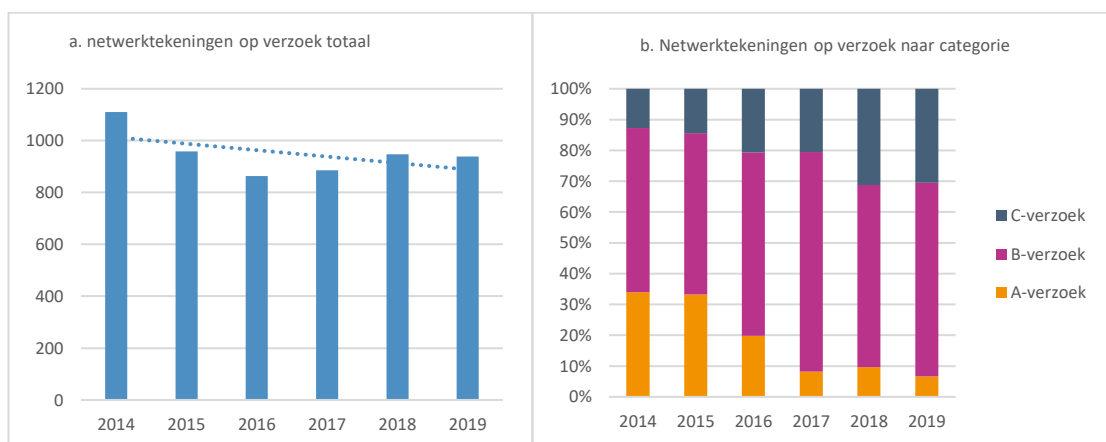
Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aantal verstrekte netwerktekeningen op verzoek.

Tabel 3.3 Verstrekte netwerktekeningen op verzoek naar categorie 2014-2019

Netwerktekening	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A-verzoek	377	319	171	73	91	62
B-verzoek	591	502	515	631	560	591
C-verzoek	142	138	178	182	296	286
Totaal	1110	959	864	886	947	939

Hier zien we dat het aantal complexe netwerktekeningen zowel absoluut als relatief is toegenomen, terwijl het aantal eenvoudige netwerktekeningen sterk is afgenomen (figuur 3.3). De grote meerderheid van de verzoeken betreft nog steeds relatief eenvoudige netwerktekeningen. De top drie afnemers in de periode 2018-2019 voor alle drie typen verzoeken om netwerktekeningen zijn curatoren, gemeenten en de politie.

Figuur 3.3 Verstrekte netwerktekeningen totaal en verdeling naar productcategorie 2014-2019



De categorisering van netwerktekening gebeurt door TRACK bij de binnenkomst van verzoeken op basis van het aantal subjecten en andere kenmerken van het netwerk (bijvoorbeeld betrokkenheid van buitenlandse rechtspersonen). TRACK ziet dat afnemers eenvoudige netwerktekeningen steeds vaker zelf opstellen en dat ze vaker een beroep op TRACK doen voor meer complexe netwerktekeningen en de toelichting die TRACK daarop kan geven.

3.4 Het gebruik van meldingen en netwerktekeningen door afnemers

Afnemers van TRACK-producten

Het doel van de Wcr is het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen. TRACK levert producten die wijzen op een verhoogd risico (risicomeldingen) en die informatie bevatten over het netwerk van rechtspersonen (netwerktekeningen). TRACK constateert zelf geen misbruik en kan het ook niet zelf voorkomen of bestrijden; dat is aan de afnemers van de TRACK-producten. Wettelijk is vastgelegd welke opsporings- en handavingsinstanties risicomeldingen mogen ontvangen (en opvragen). Dat zijn: de AFM, DNB, het OM, de Belastingdienst, de FIOD, de VROM-inspectie, de Algemene inspectiedienst, de Arbeidsinspectie en andere SZW-toezichthouders, de politie en de Koninklijke Marechaussee. Zij kunnen ook netwerktekeningen ontvangen en opvragen. Netwerktekeningen mogen daarnaast opgevraagd worden door:

- instanties of personen die strafbare feiten opsporen bij een vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd;
- instanties of personen met een publiekrechtelijke taak die daar gegevens voor nodig hebben (bijvoorbeeld Landelijk Bureau Bibob en faillissementscuratoren).

In het onderzoek zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van vijftien organisaties die TRACK-producten ontvangen en gebruiken. Ze zijn door hun positie in de organisatie goed bekend met de uitvoering (teamlid, teamleider, projectleider, analist, (coördinerend) inspecteur, (thema-) onderzoeker). Tien van deze organisaties zijn wettelijk bevoegd om risicomeldingen te ontvangen en aan te vragen. De andere vijf mogen alleen netwerktekeningen opvragen. Het aantal meldingen en netwerktekeningen varieert sterk. Een derde van de organisaties ontving in de afgelopen jaren gemiddeld minder dan vijf TRACK-producten, bij andere gaat het om tientallen tot zelfs enkele honderden producten. Ze gebruikten de informatie voor de aanpak van uiteenlopende vormen van misbruik. Genoemd zijn arbeidsmarkt-fraude (gefingeerde dienstverbanden), belastingfraude, beleggingsfraude, faillissementsfraude, inzet van katvangers, milieudelicten, oplichting, subsidiefraude, transportcriminaliteit, fraude met vastgoed-transacties verkrijgen wederrechtelijk voordeel, witwassen, fraude met zorggelden en andere vormen van criminaliteit. In de interviews is gevraagd naar de bekendheid met TRACK-producten, de ontvangst (welke, redenen, type misbruik, ontwikkeling in de tijd), redenen om wel of geen TRACK-producten aan te vragen, oordelen over de kwaliteit, de bruikbaarheid, het informatiegehalte en de tijdigheid, de benutting, de meerwaarde, knelpunten en mogelijkheden voor verbetering.

Aanvullend is met een enquête is geprobeerd om op het niveau van specifieke meldingen zicht te krijgen op de benutting van risicomeldingen en netwerktekeningen. Hiervoor is een steekproef van 80 producten (risicomeldingen, risicomeldingen op verzoek, netwerktekeningen en netwerktekeningen op verzoek, verdeeld over verschillende risicoprofielen/types misbruik) getrokken. Aan de ontvangers is gevraagd op welke manier deze benut zijn. De respons was echter zeer mager (zie kader op blz. 31), niet alleen vanwege veel voorkomende redenen voor non-respons (geen tijd, geen interesse), maar ook omdat verschillende respondenten de bevroegde producten niet in hun eigen registratie konden identificeren.¹² De uitkomsten van de enquête zijn daardoor meer illustratief dan representatief. Ze worden in de beschrijving van de bevindingen uit de interviews meegenomen en niet afzonderlijk gerapporteerd.

Bekendheid met TRACK-producten

Alle respondenten zijn bekend met de producten die TRACK aanbiedt en die hun organisatie mag ontvangen. Vier van de vijf geïnterviewde afnemers die alleen netwerktekeningen mogen ontvangen, kennen ook de risicomeldingen en zouden die graag ontvangen: zij hebben het idee dat hun organisatie niet optimaal kan profiteren van de mogelijkheden van TRACK-producten om misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. Dat de respondenten zelf bekend zijn met de TRACK-producten, betekent niet dat de kennis binnen hun organisaties goed verspreid is. Zij constateren dat niet alle medewerkers die van TRACK-producten gebruik zouden kunnen maken, op de hoogte zijn van de producten en de mogelijkheden die ze bieden. Ze pleiten voor meer promotie, bijvoorbeeld door presentaties door TRACK, om de bekendheid en het gebruik te vergroten.

Behoefte aan en ontvangst van TRACK-producten

Als de meest gebruikte TRACK-producten noemen de respondenten de automatische risicomeldingen en de netwerktekeningen op verzoek. Enkele respondenten melden expliciet dat zij automatische netwerktekeningen ontvangen bij automatische risicomeldingen, bij anderen is dat niet het geval. Verschillende afnemers hebben afspraken met TRACK gemaakt over de producten die zij wel of niet willen ontvangen. Het komt ook voor dat afnemers een risicomelding op verzoek vragen, omdat ze constateren dat er bij een automatisch ontvangen risicomelding informatie ontbreekt, waaraan behoefte is en waarvan verwacht wordt dat die wel beschikbaar kan worden gemaakt.

Als redenen om een netwerktekening of een risicomelding op verzoek aan te vragen worden genoemd:

- behoefte aan informatie over een netwerk dat in onderzoek is (bijvoorbeeld over rechtspersonen of takken van netwerken);
- wens om een (nieuw) spoor te onderzoeken;
- het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van een netwerk in onderzoek;
- controleren of een onderzoek zich in de juiste richting beweegt (bevestiging);
- om uit te sluiten dat eventuele vertakkingen van een netwerk of relaties over het hoofd worden gezien.

Een van de respondenten noemt een project waarin verschillende opsporings- en handhavingsinstanties samenwerken. Om ervoor te zorgen dat alle samenwerkingspartners over dezelfde informatie zouden beschikken, hebben zij een risicomelding en een netwerktekening opgevraagd.

Dertien (van de 15) respondenten geven aan dat zij soms of altijd afzien van het aanvragen van TRACK-producten. Als redenen noemen ze:

- ze beschikken over de informatie uit de eigen systemen;
- ze hebben zelf toegang tot informatiebronnen waarmee een netwerk in kaart kan worden gebracht;
- er is behoefte om snel een beeld van het risico of het netwerk te krijgen;
- de termijn waarop TRACK gevraagde producten levert is te lang;¹³

¹² De respons bedroeg 23%, maar een deel hiervan had een hoge item-non-respons (veel onbeantwoorde vragen) of had geen betrekking op het TRACK-product dat in de steekproef was opgenomen. Uiteindelijk is er informatie over 15 producten (19%) binnengekomen en voor analyse gebruikt.

¹³ Dit lijkt dezelfde reden als de voorgaande. Met de behoefte om snel een beeld te krijgen wordt bedoeld op een operationele behoefte waarin TRACK redelijkerwijs niet kan voorzien. Met de opmerking over lange termijnen wordt bedoeld op een reactietermijn die langer is dan de organisatie redelijk acht.

- het is bij medewerkers van de organisatie niet voldoende bekend dat het aanvragen van producten op verzoek tot de mogelijkheden van behoort.

Enkele afnemers zeggen dat hun capaciteit en werkdruk een rol spelen. Als ze zelf voldoende ruimte hebben, brengen ze een netwerk met behulp van eigen bronnen in beeld; als ze te weinig capaciteit hebben, doen ze een beroep op TRACK.

Ervaren kwaliteit van TRACK-producten

De afnemers zijn tevreden over de kwaliteit van risicomeldingen. Ze vinden de opbouw van de risicomelding vrijwel unaniem gebruiksvriendelijk, de inhoud is duidelijk en helder beschreven met een goed onderscheid tussen hoofd- en bijzaken en ze beoordelen het gevormde beeld als compleet. De enige kanttekening die door enkele respondenten wordt geplaatst, gaat over de hoeveelheid informatie, waarbij het commentaar is dat de omvang ten koste kan gaan van het overzicht. Enkele afnemers hebben inmiddels afspraken met TRACK gemaakt over (beperking van) de informatie in de meldingen die zij ontvangen. Dat gaat met name over informatie waarover de afnemers zelf al beschikken (en die zij zelf in hun rol van databron aan TRACK geleverd hebben).

Ook over de kwaliteit van de netwerktekeningen zijn de afnemers in grote meerderheid tevreden. Als kwaliteitsaspecten worden genoemd het onderscheid in verschillende rechtspersonen, de functies van natuurlijke personen in relatie tot de rechtspersoon en de historische relaties. Wel zijn er hier meer kanttekeningen bij de benutting door minder ervaren gebruikers. Volgens respondenten is de visuele weergave voor hen vaak te complex en daardoor moeilijk te interpreteren en te gebruiken. Dit geldt vooral voor de grote netwerken. Gepleit wordt om ook tot een vorm van gecomprimeerde netwerktekeningen te komen die gemakkelijker op hoofdlijnen geïnterpreteerd kunnen worden.

Maatwerk

Hoewel er over het algemeen tevredenheid overheerst over de kwaliteit van de TRACK-producten, zeggen vier respondenten dat zij behoefte hebben aan meer maatwerk. Dit maatwerk heeft voor één afnemer betrekking op het type rechtspersonen waarover zij informatie wil ontvangen. Voor de andere gaat dit vooral over een beperking van de hoeveelheid informatie. Een afnemer (die veel risicomeldingen ontvangt) geeft als voorbeeld dat TRACK tot vijf jaar terug in de historie van rechtspersonen zoekt, terwijl het voor de desbetreffende zaak voldoende was om twee jaar terug te gaan. Dit maatwerk geldt op zaakniveau en niet voor alle zaken waarover de afnemer informatie nodig heeft. De behoefte aan maatwerk leidt deels tot afspraken over alle producten die een afnemer ontvangt; deels gaat de behoefte over specifieke zaken, waarvoor dus rond de specifieke zaken behoefte is aan overleg, fysiek of via aanvraagformulieren.

Meerwaarde

Als meerwaarde van de TRACK-producten noemen de respondenten een beter zicht op netwerken (beter informatiepositie), een completer beeld van netwerken en vertakkingen die anders buiten het zicht zouden blijven, de relaties met en tussen rechtspersonen, informatie uit bronnen waar de afnemer zelf geen toegang toe heeft, de mogelijkheden om snel een actueel beeld van veranderingen in rechtspersonen te krijgen (door de real-time verbinding van TRACK met het Handelsregister) en tijdwinst bij het in kaart brengen van (vooral grote en complexe) netwerken. Twee respondenten zeggen dat de informatie van TRACK aanleiding kan zijn om nieuwe onderzoeken te starten die tot sancties en maatregelen tegen rechtspersonen kunnen leiden.

Overleg

Van de respondenten zegt de helft dat hun organisatie op bestuurlijk of strategisch niveau overleg voert met TRACK over de informatie-uitwisseling, de producten, leveringstermijnen, de mogelijkheden om informatie met derden te delen en eventuele knelpunten en mogelijkheden tot verbetering. De frequentie verschilt per organisatie. Genoemd worden jaarlijkse en halfjaarlijkse overleggen. Twee respondenten zeggen dat het overleg in het verleden vaker werd gevoerd, maar meer recent verwaterd is. Twee respondenten noemen overleg in het kader van projecten, waarin zij samen met TRACK aan een specifieke invulling van de verstrekking van risicomeldingen hebben gewerkt. Naast het bestuurlijk en strategisch overleg is er overleg op uitvoeringsniveau. Dit is veelal ad hoc. De overleggen worden positief ervaren, evenals de bereidheid van TRACK om mee te denken over aanpassing van producten en te werken aan

pilots om aanpassingen in de praktijk te testen. Vier respondenten zeggen behoefte te hebben aan (meer) overleg op operationeel niveau, vier respondenten willen meedoen aan overleg op strategisch niveau en vier respondenten hebben geen behoefte aan een van deze overlegvormen. Laatstgenoemden zeggen zelf toegang tot veel informatiebronnen te hebben, waardoor er geen behoefte is om verdere informatie te ontvangen of uit te wisselen; of ze zijn minder goed op de hoogte van TRACK-producten en overzien niet zo goed in hoeverre meer overleg zou kunnen bijdragen aan kwantiteit, kwaliteit en/of benutting van TRACK-producten.

Benutting van TRACK-producten

Ongeveer twee derde van de respondenten zegt dat de TRACK-producten worden gebruikt voor bestrijding van criminaliteit in bestaande onderzoeken of door het opstarten van nieuwe onderzoeken (door twee respondenten vermeld). Het gebruik in bestaande onderzoeken komt vooral tot uitdrukking in een verbeterde informatiepositie, de uitbreiding van de scope van onderzoeken en het in beeld krijgen van nieuwe takken van netwerken en/of verdachten. Twee respondenten noemen expliciet dat TRACK-producten voor preventie worden gebruikt. Zij (en ook twee andere respondenten) verwachten dat de nadruk op preventie in de toekomst groter zal worden en dat er een toenemende behoefte is aan risicogestuurd werken. Als resultaten noemen afnemers dat de ontvangen of opgevraagde TRACK-producten bruikbaar en gebruikt zijn voor onderzoek naar rechtspersonen en dat nieuwe onderzoeken zijn gestart, dat katvangers of fraudeurs die nieuwe bedrijven oprichten eerder en vaker in beeld komen, dat achterstallige belasting is geïnd, dat er verhoogde belastingaanslagen worden opgelegd en dat de informatie heeft bijgedragen aan de bewijsvoering in strafrechtelijke zaken waardoor de kans op vervolging groter is geworden. Het is lastig om de exacte bijdrage van de informatie exact te duiden. Getracht is om de bijdrage van TRACK-producten aan bestrijding en preventie van misbruik preciezer te duiden met een vragenlijst, waarmee op het niveau van een steekproef van 80 risicomeldingen is uitgevraagd hoe de signalen zijn gebruikt, welke resultaten zijn bereikt en wat de bijdrage van de TRACK-producten aan de resultaten was. De respons op deze uitvraag was erg laag, waardoor geen kwantitatieve betekenis aan de uitkomsten kan worden toegekend. Wel zijn de uitkomsten in overeenstemming met het beeld uit de interviews: TRACK-informatie levert een bijdrage aan de uitvoering van onderzoeken, maar de precieze bijdrage aan het resultaat is moeilijk te bepalen.

De steekproef bestond uit 59 risicosignalen van maximaal twee jaar oud (de maximale bewaartermijn) en 21 netwerktekeningen op verzoek. De risicosignalen zijn verdeeld over verschillende afnemers (en daarmee ook vormen van misbruik van rechtspersonen). De vragenlijst is ingevuld door 28 respondenten (waarvan er 8 de vragenlijst hebben ingevuld voor een netwerktekening en de overige 20 voor een risicomelding). Veel van de vragenlijsten bleken onvolledig of voor een verkeerd product ingevuld; na opschoning bleven er 15 over voor nadere analyse. De risicosignalen hadden betrekking op uiteenlopende vormen van misbruik, waaronder belastingfraude, faillissementsfraude, fraude in de transportsector, witwassen, mensenhandel en zorgfraude. In bijna de helft van de gevallen leidde de ontvangst van een risicomelding of een netwerktekening melding niet tot een (nieuw) onderzoek. De redenen waren dat het informatiegehalte daarvoor niet voldoende was of omdat het type misbruik of fraude niet bij de handhavings- of opsporingstaak van de instantie paste. In een derde van de gevallen werd de risicomelding gebruikt voor lopend onderzoek. In eveneens een derde van de gevallen werd het risicosignaal voor andere doelen gebruikt (zoals opname in eigen registraties voor later gebruik bij bedrijfsbezoeken/controles). Van de risicomeldingen werd een derde niet opgepakt; een kwart was gebruikt in onderzoek dan ten tijde van de bevraging nog liep. Onderzoeken waarin netwerktekeningen werden gebruikt waren in twee derde van de gevallen zonder resultaat beëindigd. In twee onderzoeken waarin een TRACK-product werd gebruikt, kon een misdrijf worden voorkomen en in twee andere onderzoeken was het resultaat dat een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie kon worden opgelegd. Als meerwaarde benoemen de respondenten dat de risicomeldingen bijdragen aan een betere uitvoering van onderzoeken naar rechtspersonen door een beter beeld van verdachten of een sterkere informatiepositie. Ook netwerktekeningen dragen bij aan het onderzoek naar een rechtspersoon, omdat ze inzicht geven in de netwerken van rechtspersonen en hun onderlinge verhoudingen. Als voorbeeld werd genoemd dat door een netwerktekening duidelijk werd dat een rechtspersoon in verband kon worden gebracht met (andere) dubieuze bedrijfsconstructies en eerdere faillissementen. Als de organisaties de risicomeldingen en netwerktekeningen niet hadden ontvangen, hadden zij naar eigen zeggen een slechtere informatiepositie gehad en geen of minder inzicht in de relaties met derden. Daarnaast had het onderzoek een groter beslag op de (eigen) capaciteit gelegd. Twee respondenten zijn kritischer: zij ervaren geen meerwaarde, bijvoorbeeld omdat zij het resultaat van het onderzoek uiteindelijk niet mochten delen met andere organisaties) of benadrukken dat het de combinatie van informatie is die tot een resultaat leidt (met de TRACK-informatie als één van de puzzelstukjes).

3.5 Overzicht uitvoering en knelpunten

Uitvoering

De bevindingen uit de interviews en de TRACK-registratie laten zien dat de maatregelen uit de wetslogica van de Wcr in de praktijk worden toegepast. Er is een permanent toezicht ingesteld dat mutaties over rechtspersonen in het Handelsregister waarneemt. De mutaties worden in een deels geautomatiseerd en deels handmatig proces geanalyseerd en leiden tot de identificatie van verhoogde risico's op misbruik van rechtspersonen. De meldingen worden aan opsporings- en handhavingsinstanties die in de Wcr als ontvanger worden genoemd, verstrekt. Op beperkte schaal worden aan deze afnemers ook risicomeldingen op verzoek verstrekt. Netwerktekeningen worden, vooral op verzoek, aan diverse organisaties verstrekt ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van misbruik van rechtspersonen, in duidelijk grotere hoeveelheden dan de risicomeldingen op verzoek. De afnemers van de risicomeldingen en de netwerktekeningen zeggen dat zij deze gebruiken voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit waar rechtspersonen bij zijn betrokken. Dit is in overeenstemming met de doelen en de maatregelen van de wet, zoals uiteengezet in de wetslogica. De wet stelt geen kwantitatieve doelen, bijvoorbeeld in termen van het aantal risicomeldingen of de mate waarin de risicomeldingen bijdragen aan het bestrijden en voorkomen van misbruik; bijvoorbeeld door normen of streefcijfers voor het aantal zaken dat is opgestart na een melding van een verhoogd risico, de resultaten van deze zaken, de bijdrage van risicomeldingen aan het resultaat van deze zaken of de mate waarin meldingen bijdragen aan preventie, bijvoorbeeld door gebruik bij het toezicht op rechtspersonen en de resultaten daarvan (preventie, pro-actie). In de praktijk blijken gegevens over dergelijke doelen en resultaten ook niet bekend. Er zijn geen kwantitatieve gegevens over het gebruik van risicomeldingen voor het opstarten van onderzoeken of over hun bijdrage aan het resultaat van onderzoeken of andere handhavingsacties. Respondenten zeggen in interviews dat risicomeldingen en netwerktekeningen bijdragen aan de informatiepositie van opsporings- en handhavende instanties en dat ze ervoor zorgen dat de omvang, de vertakkingen van en de relaties binnen netwerken van rechtspersonen en daarmee verbonden natuurlijke personen beter in beeld komen. Daarmee dragen ze volgens de respondenten bij aan de kwaliteit en mogelijk ook aan de resultaten van onderzoek. Er is beperkt anekdotisch bewijs over de resultaten in specifieke zaken, maar ook daarbij is niet precies duidelijk wat een risicomelding of de netwerktekening precies heeft bijgedragen aan het resultaat. Gesproken wordt over puzzelstukjes of brokstukjes informatie die onderdeel zijn van het totaal aan gegevens die het verloop en het succes van onderzoeken bepalen. Dit beeld komt overeen met de enquête, waarin getracht is voor een steekproef van risicomeldingen en netwerktekeningen vast te stellen hoe ze voor bestrijding en preventie van rechtspersonen zijn gebruikt. In een enkel geval wordt nieuw onderzoek genoemd en verder vooral de rol van de TRACK-producten als toegevoegde informatie in onderzoeken: informatie uit een bron waar de opsporings- of handhavingsinstantie zelf geen toegang toe heeft, beter inzicht in netwerken en vertakkingen van rechtspersonen, bevestiging van het de juiste (in)richting van het onderzoek en soms ook besparing op de eigen capaciteit. De onderzoeken werden deels met en deels zonder resultaat afgesloten.

In de beleidslogica zijn twee elementen genoemd die in de wetslogica niet voorkomen: de risicoprofielen en het afnemersoverleg. Deze twee worden in meer of mindere mate in praktijk gebracht. De risicoprofielen worden gebruikt voor de identificatie en de prioritering van mogelijke risico's die verder worden geanalyseerd op verhoogde risico's van misbruik van rechtspersonen en voor de selectie van afnemers aan wie de risicomeldingen verstrekt worden. Gestructureerd en periodiek afnemersoverleg is er met sommige (meest grotere) afnemers; met andere afnemers is dergelijk overleg niet van de grond gekomen of wordt het niet (meer) gevoerd. Een deel van hen zegt er wel geïnteresseerd in te zijn. Naast of in plaats van het gestructureerde en periodieke afnemersoverleg is er overleg geweest over pilots en komt regelmatig ad hoc overleg over specifieke meldingen of informatiebehoeften voor.

Voor de uitvoering van de Wcr bij TRACK is een geautomatiseerd systeem voor informatie-uitwisseling opgezet waarmee mutaties worden gesignaleerd en met andere gegevens gecombineerd. Dit is een belangrijke steunpilaar van het geautomatiseerde en permanente toezicht op rechtspersonen. Als het gaat om de verstrekking van gegevens aan opsporings- en handhavende instanties en andere instanties met een publieke taak, is ongeveer evenveel capaciteit gemoeid met de vervaardiging van automatische risicomeldingen als met producten op verzoek (risicomeldingen en – vooral – netwerktekeningen). Deze

laatste vloeien dus niet voort uit toezicht op mutaties in het Handelsregister, maar uit vragen van instanties die anderszins informatie nodig hebben in het kader van hun activiteiten rond rechtspersonen. Beide soorten producten (automatische en op verzoek) kunnen overigens bijdragen aan de beide hoofdoelen van de Wcr, het bestrijden en voorkomen van misbruik van rechtspersonen. In hoeverre ze dat werkelijk doen, valt niet goed vast te stellen.

Knelpunten (op basis van de interviews)

Wat betreft de systematiek van de wet

In de wet zijn mutaties in het Handelsregister als primaire bron voor de risicomeldingen en het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen aangewezen. Dit zorgt voor eenduidigheid in de aanleiding waarom een rechtspersoon door TRACK in de informatieverwerking wordt betrokken en draagt volgens de MvT bij aan passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. **Andere signalen of mutaties in andere registraties**, die op zich wellicht sterker op een risico op misbruik zouden kunnen leiden, kunnen in deze systematiek geen aanleiding voor analyse zijn. Een voorbeeld is een strafrechtelijke veroordeling van een bestuurder of een andere verbonden persoon van een rechtspersoon. Deze zal niet als startpunt kunnen dienen en kan op zichzelf geen aanleiding zijn voor een risicomelding. De veroordeling krijgt alleen aandacht als er ook een wijziging in het Handelsregister is, al dan niet in samenloop met of door de tussenkomst van de toepassing van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod. Dan zal de veroordeling tot een hogere prioritering kunnen leiden en tot een grotere kans dat de mutatie in het Handelsregister tot een risicomelding leidt. Strafrechtelijke of civielrechtelijke procedures kunnen wel tot risicomeldingen leiden op initiatief van opsporings- of handhavende instanties, als zij een risicomelding op verzoek vragen. Het initiatief ligt dan bij hen, niet bij mutaties die door TRACK worden waargenomen.

Een ander gemis dat wordt genoemd ten aanzien van de systematiek van de wet, is de **beperking tot rechtspersonen**. Bij sommige vormen van misbruik spelen naast rechtspersonen ook ondernemingen een rol die geen rechtspersoon zijn, zoals vennootschappen onder firma (vof's) of zelfstandige ondernemers (zzp'ers). Zij blijven buiten beeld, net als rechtspersonen die niet inschrijvingsplichtig zijn, zoals de informele vereniging.

Wat betreft de uitvoering

Met betrekking tot de uitvoering is als probleem gesignaleerd dat er slechts beperkt informatie over **buitenlandse rechtspersonen** beschikbaar is. Het betreft zowel de rechtspersonen die onder het geautomatiseerde toezicht vallen als de buitenlandse rechtspersonen, die in de handmatige analyse naar voren komen. Voor beide geldt dat de informatiebronnen die TRACK tot zijn beschikking heeft in het buitenland alleen de openbare bronnen zijn.

Vooral in het kader van misbruik in de vorm van witwassen bestaat behoefte aan strafrechtelijke en fiscale informatie over buitenlandse (rechts)personen en hun internationale netwerken. In veel andere landen ontbreekt een wettelijke basis voor toegang tot gesloten bronnen. Als gevolg daarvan is reciprociteit onmogelijk, dat wil zeggen dat Nederlandse autoriteiten relevante informatie aan buitenlandse toezichthouders mogen verstrekken, maar dat zij soortgelijke informatie niet vanuit het buitenland ontvangen. Buitenlandse Handelsregisters zijn (gedeeltelijk) toegankelijk voor TRACK, specifiek voor het verkrijgen van informatie uit openbare buitenlandse registers. Voor een volledig beeld van buitenlandse rechtspersonen en de betrokken beleidsbepalers is een wettelijke basis voor volledige toegang tot alle (Europese) handelsregisters nodig.

Voor de tussentijdse vaststelling van verhoogde risico's op misbruik (TRM's) worden justitiële antecedenten van verbonden natuurlijke personen uit het Justitieel Documentatiesysteem gebruikt. **Justitiële antecedenten van rechtspersonen** worden hiervoor echter niet gebruikt, omdat in het verleden is vastgesteld dat de gegevens niet voldoende betrouwbaar konden worden gekoppeld in een geautomatiseerd proces. Dit kan betekenen dat bepaalde rechtspersonen onbedoeld onder de radar blijven bij de automatische risicosignalering en dat ze in de informatie-uitwisseling alleen aandacht krijgen als er een risicomelding op verzoek wordt gedaan.

De **tijdigheid** van de verstrekking van risicosignalen door TRACK is voor een aantal ontvangers een probleem. Zij zeggen de informatie sneller nodig te hebben vanwege het verloop van het onderzoek of de beslistermijnen in hun uitvoeringsproces. Enkele afnemers signaleren verbetering, andere hebben er

nog steeds mee te kampen en zeggen daarom regelmatig af te zien van het aanvragen van risicomeldingen of netwerktekeningen.

De respondenten in de interviews zijn contactpersoon voor hun organisatie. Zij ontvangen risicomeldingen en netwerktekeningen, zetten ze door naar gebruikers of zorgen ervoor dat ze in registraties worden opgenomen. Ze zijn daardoor goed bekend met de TRACK-producten en hun waarde voor de organisatie. Andere medewerkers van hun organisaties zijn echter vaak **veel minder goed of niet op de hoogte van de mogelijkheden en gebruikswaarde** van risicomeldingen en netwerktekeningen. Hierdoor worden niet altijd risicomeldingen en netwerktekeningen opgevraagd als dat mogelijk zou zijn, hetgeen ten koste kan gaan van de versterking van de informatiepositie in onderzoeken.

Voor het **beheer van gegevens** die in het informatieproces worden gebruikt, heeft TRACK een systematiek die moet garanderen dat gegevens conform de richtlijnen na het verstrijken van de wettelijke bewaartermijnen worden verwijderd. Of dat bij de afnemers ook gebeurt, is niet volkomen duidelijk. Bij de uitvoering van de enquête is gebleken dat informatie over registratienummers en data van verzending door TRACK niet altijd bij afnemers teruggevonden kon worden. Dat roept de vraag op of de organisatie goed kan vaststellen wanneer risicomeldingen verwijderd moeten worden. Daarnaast worden gegevens uit risicomeldingen overgenomen in eigen systemen. Dit leidt tot het vermoeden dat het bij het verwijderen van risicomeldingen niet altijd gegarandeerd is dat alle gegevens die daar onderdeel van uitmaken conform wettelijke gegevens (kunnen) worden verwijderd.

Wat betreft de beschikbare bronnen

Naast de hierboven beschreven (gemiste) buitenlandse bronnen zijn door medewerkers van TRACK ook andere databronnen genoemd, die nu niet benut kunnen worden, maar die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de kwaliteit van de risicomeldingen en/of netwerktekeningen:

- Bureau Financieel toezicht (BFT) houdt toezicht op onder andere notarissen en belastingadviseurs. Deze personen kunnen een faciliterende rol spelen bij misbruik van rechtspersonen. Inzicht in informatie van BFT over bepaalde (rechts)personen kan bijdragen aan de analyse van risico's op misbruik.
- CJIB beschikt over informatie over opgelegde boetes aan (rechts)personen uit het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE). Het AICE coördineert de uitvoering van straffen, waaronder gevangenisstraffen, taakstraffen of verkeersboetes, maar ook aan strafrechtelijke bestuursverboden. Deze informatie is niet rechtstreeks toegankelijk voor TRACK (maar kan wel aangevraagd worden via het OM).
- Gemeentebesturen verzamelen informatie over rechtspersonen in bestuurlijke rapportages (o.a. relevant voor het tegengaan van mensenhandel). Gegevens uit de Bibob-screening kunnen inzicht geven in de herkomst van de financiële middelen van een rechtspersoon.
- Via iCOV kunnen gegevens van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, FIU Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten. iCOV werkt samen met TRACK, maar kan informatie niet rechtstreeks aan TRACK verstrekken.
- De Kamer van Koophandel (KvK) beschikt over meer informatie betreffende rechtspersonen dan alleen het Handelsregister. De KvK houdt schaduwdoossiers bij en heeft met de toekomstige uitbreiding van de Handelsregisterwet een taak om ongebruikelijkheden te registreren. Op grond van de Wcr kan TRACK alleen informatie uit het Handelsregister ontvangen en geen overige data van de KvK die kunnen bijdragen aan een nadere analyse van verhoogde risico's op misbruik.

Voor toegang tot deze databronnen zijn wetswijzigingen en samenwerkingsafspraken nodig. De ervaring is dat informatie die TRACK krachtens de Wcr mag ontvangen, in de praktijk ook geleverd wordt.

Wat betreft de producten en de benutting

Hiervoor is beschreven dat er **geen duidelijk beeld** is welke rol en bijdrage de TRACK-producten hebben bij het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen in de praktijk van de opsporing en de handhaving. De respondenten konden het vaak niet aangeven, zeker niet in grotere organisaties die meldingen ontvangen, die vervolgens decentraal worden uitgezet naar medewerkers die belast zijn met de aanpak van bepaalde vormen van misbruik. Terugkoppeling naar TRACK door het invullen van evaluatieformulieren is naar eigen zeggen onvolledig. Vooral bij instanties waar TRACK op basis van werksafspraken automatische risicomeldingen (en evaluatieformulieren) naar een Informatieknooppunt toestuurt (en niet direct naar een persoon of afdeling), blijft de respons op evaluaties achter. TRACK meldt

hierover dat wordt gewerkt aan een aanpassing van het evaluatieproces en dat de verwachting, mede op basis van overleg met afnemers, is dat dit de respons zal stimuleren.

Het komt voor dat (gegevens uit) risicomeldingen naar andere opsporings- of handhavingsorganisaties worden doorgezet. Ook dit bemoeilijkt de evaluatie.

Over de **kwaliteit van de TRACK-producten** zelf wordt in het algemeen positief geoordeeld; voor sommige organisaties, die zelf ook als leverancier optreden, geldt dat het informatiegehalte (en dus ook de tijdbesteding door TRACK) beperkt kan worden doordat ze zelf al over gegevens in eigen systemen beschikken. Specifiek over de netwerktekeningen is het oordeel dat ze door minder ervaren gebruikers vaak te complex en onoverzichtelijk worden gevonden. Zij doen de suggestie dat een meer beperkte versie de gebruikswaarde zou kunnen verhogen.

Overleg

Structureel en periodiek overleg tussen TRACK en toeleveranciers ontbreekt. Dit wordt niet als een probleem gezien, aangezien de informatie-uitwisseling goed verloopt en er geen behoefte is aan overleg.

Structureel en periodiek overleg tussen afnemers en TRACK is er met sommige afnemers wel en met andere niet. Er is wel ad hoc overleg, maar dat heeft beperkte betekenis voor de vergroting van de bekendheid, de bruikbaarheid en het gebruik van de producten en de van efficiëntie van het proces.

Kosten en tarieven

4

4 Kosten en tarieven

4.1 Kosten van TRACK-producten

TRACK brengt geen kosten in rekening aan afnemers van risicomeldingen en netwerktekeningen. Vanwege discussie over de dekking van de kosten van TRACK is de vraag opgekomen of het wenselijk en mogelijk is om tarieven te hanteren. Daarmee zouden afnemers dus (een deel van) de kosten van de uitvoering door TRACK dragen. In 2018 heeft KPMG een quick scan uitgevoerd om zicht te krijgen op kostprijzen, mogelijkheden tot invoering van tarieven en gevolgen daarvan voor de benutting van TRACK-producten.¹⁴ In de quick scan zijn kostprijzen globaal vastgesteld; bij gebrek aan tijdschrijfgegevens was meer detaillering niet mogelijk. Met verschillende uitgangspunten voor vraagitval (minder vraag bij (hogere) tarieven) is vervolgens in een aantal scenario's een indicatief beeld gevormd van de gevolgen voor het budget van TRACK. Dat er vraagitval zou optreden, werd aannemelijk geacht op grond van interviews met afnemers. Aan de ene kant zou vraagitval positief kunnen worden gezien, als dit zou betekenen dat er minder producten zouden worden afgenomen die weinig bijdragen aan de opsporings- en handavingstaken van afnemers; aan de andere kant kan vraagitval het doelbereik van de Wcr schaden, als er mogelijk minder meldingen aan afnemers worden doorgegeven die wel aanleiding tot actie of verbeterde opsporing en handaving zouden zijn geweest. KPMG heeft aanbevolen om een beter beeld van kostprijzen te vormen en tot beter overleg tussen TRACK en afnemers te komen om de efficiëntie te vergroten. Met het overleg zou overproductie voorkomen moeten worden, in die zin dat er minder vaak meldingen zouden worden verstrekt met informatie waarvan de afnemer al op de hoogte is; en ook dat er mogelijk minder informatie in de risicomeldingen hoeft te worden verwerkt, waardoor de analysetijd beperkt zou kunnen worden.

In dit onderzoek is opnieuw een vraag naar kostprijzen van TRACK-producten opgenomen. Hiervoor hebben we gebruik kunnen maken van gegevens van de afdeling TRACK over de urenbesteding voor de verschillende risicomeldingen en netwerktekeningen ("producten"), die na het verschijnen van het KPMG-rapport is gemeten. Daarnaast maken we gebruik van de openbare Handleiding Overheidstarieven, met daarin gegevens over de gemiddelde kosten van de inzet van ambtenaren. We beperken ons tot de kosten die met het opstellen van risicomeldingen en netwerktekeningen gemoeid zijn. Dit zijn in feite de marginale kosten, dus de kosten die met het vervaardigen van extra producten gemoeid zijn. Dat betekent dat de totale kosten van TRACK (dus bijvoorbeeld de informatieverwerking met Radar) niet in de kostprijzen zijn verwerkt.

Tijdbesteding

De tijdbesteding per type product is aangereikt door TRACK. Deze is geïnventariseerd aan de hand van de productieoverzichten, waarop medewerkers hun dagelijkse tijdbesteding aan de verschillende typen risicomeldingen en netwerktekeningen bijhouden (tabel 4.1).

Tabel 4.1 Gemiddelde tijdbesteding aan TRACK-producten

Type product	Gemiddeld aantal uren per product
Risicomelding categorie 1	4
Risicomelding categorie 2	22
Risicomelding categorie 3	99
Risicomelding op verzoek gestaakt	18*
Risicomelding op verzoek	48
Netwerktekening A-verzoek	0,5
Netwerktekening B-verzoek	3
Netwerktekening C-verzoek	10

* Van de gestaakte RMOV's is niet precies duidelijk wat de gemiddelde tijdsbesteding is. Het zijn gestaakte behandelingen, waarbij de beslissing tot staken op elk moment in het proces kan plaatsvinden. Daarnaast kan het gaan om een categorie 1, 2 of 3-melding. Daarom is hier de aanname gemaakt dat de behandeling gemiddeld op de helft van het traject wordt gestaakt en dat het staken binnen de categorieën 1 t/m 3 even vaak voorkomt. Op deze basis is een gewogen gemiddelde tijdsbesteding van 18 uur gekozen.

¹⁴ KPMG (2018) Doorlichting Justis producten controle op rechtspersonen, kostprijs en tariefstelling. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Uurtarief

Om te kosten per uur te bepalen is gebruik gemaakt van de Handleiding Overheidstarieven 2020. Deze handleiding geeft aan wat de gemiddelde kosten per uur zijn van rijksambtenaren met een gemiddelde toeslag voor overhead. De schaalindeling van de ambtenaren die de risicomeldingen en de netwerktekeningen maken is opgevraagd bij Justis. De gemiddelde schaalverdeling van deze medewerkers is vermenigvuldigd met het relevante uurtarief uit de handleiding. Dit leidt tot een gemiddeld uurtarief van 64,03 euro voor het jaar 2020 (per productief uur, inclusief overhead en exclusief btw).

Kostprijs per product

Wanneer de gemiddelde tijdsbesteding per product wordt vermenigvuldigd met het gemiddelde uurtarief ontstaat de gemiddelde kostprijs per product in 2020.

Tabel 4.2 Kostprijs per TRACK-product

Type product	Gemiddelde kostprijs per product
Risicomelding categorie 1	€ 256
Risicomelding categorie 2	€ 1.409
Risicomelding categorie 3	€ 6.339
Risicomelding op verzoek gestaakt *	€ 1.163
Risicomelding op verzoek	€ 3.073
Netwerktekening A-verzoek	€ 32
Netwerktekening B-verzoek	€ 192
Netwerktekening C-verzoek	€ 640

* Eventueel kan ervoor worden gekozen om de kosten voor de gestaakte RMOV's te verwerken in een opslag per uur voor de overige producten. In dat geval kan kostendekkendheid worden bereikt zonder een 'factuur' te hoeven sturen voor de gestaakte verzoeken.

Zoals eerder aangegeven zijn de kostprijzen die op deze manier zijn vastgesteld marginale kostprijzen, dus de kosten van een extra product. Ze zijn lager dan de kostprijzen die in het KPMG-rapport zijn geschat. Laatstgenoemde zijn meer integraal, in die zin dat met de totale kosten van TRACK wordt gerekend. Hierdoor, maar ook door aannames over vraaguitval, zijn de kostprijzen per product in het KPMG-rapport fors hoger. Als de totale kosten van TRACK over de producten zouden worden omgeslagen, zouden de kostprijzen in tabel 4.2 ook aanmerkelijk hoger zijn, gemiddeld met een factor acht.

4.2 Tarieven

Voor de financiering van TRACK heeft het ministerie van JenV dekking gezocht in de inkomsten uit leges voor Verklaringen omtrent het gedrag (VOG's) – waarmee bijvoorbeeld ook het Landelijk Bureau Bibob, eveneens ondergebracht bij Justis, wordt gefinancierd. Omdat deze inkomsten fluctueren, is er geen garantie op een stabiele inkomstenbron en structurele dekking. Mede daarom wordt gezocht naar alternatieve financieringsbronnen, waarbij door het ministerie aan vormen van tarifiering wordt gedacht. In de eerdergenoemde KPMG-doorlichting uit 2018 is op basis van interviews met vertegenwoordigers van afnemers (met name op strategisch niveau) vastgesteld dat de betalingsbereidheid voor TRACK-producten beperkt is en dat de invoering van tarieven naar verwachting tot vraaguitval zou leiden. Alleen voor sommige maatwerkproducten en producten op verzoek zou er een zekere betalingsbereidheid bestaan. In de interviews die we voor de procesevaluatie met afnemers hebben gehouden, wordt dit beeld bevestigd: een geringe betalingsbereidheid, terwijl de redelijkheid van tarieven voor speciale en maatwerkproducten wel wordt ingezien. Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om de analyse van KPMG niet over te doen. In plaats daarvan hebben we de aandacht gericht op enkele andere vormen van gegevensuitwisseling voor risicosignalering en risicomelding, en na te gaan of en op welke wijze kosten bij deze andere vormen aan afnemers worden doorberekend of anderszins worden gedekt. De bedoeling is om hiermee meer inzicht te krijgen in de condities waaronder het mogelijk zou kunnen zijn om de kosten van TRACK meer dan nu neer te leggen of door te berekenen aan de afnemers of op andere manieren tot een meer structurele en toekomstbestendige vorm van financiering te komen.

In het onderzoek is informatie over tarieven en dekking van kosten verzameld over:

- het Inlichtingenbureau, gericht op uitwisseling van gegevens ter voorkoming van misbruik in de sociale zekerheid;
- de Wet Bibob en de kosten van advisering door het Landelijk Bureau Bibob (met tarieven die per advies aan afnemers worden doorberekend);
- Meld Misdaad Anoniem, voor inventarisatie van signalen van burgers over misdrijven;
- Bureau Kredietregistratie (BKR) voor uitwisseling van gegevens ter voorkoming van overkreditering en verstrekking van kredieten aan niet-kredietwaardige debiteuren.

Bij alle vier vormen van gegevensuitwisseling is sprake van de verzameling en verwerking van gegevens. Ze worden verwerkt tot signalen of adviezen voor organisaties in de uitvoering en de opsporing, met als doel het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, fraude en andere maatschappelijk ongewenste verschijnselen. De ontvangende organisaties worden zelf geacht om op basis van de meldingen nader onderzoek te doen en beslissingen te nemen. De taken tussen informatieverstrekker en informatieafnemer zijn dus op eenzelfde manier verdeeld als bij de gegevensverwerking voor de Wcr door TRACK.

4.2.1 Inlichtingenbureau

Doel en werkwijze. Het Inlichtingenbureau (IB) is rond 2000 door het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgericht als informatieknooppunt voor gemeenten met als doel om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Bij de start ging het om één specifieke vorm van informatie-uitwisseling ten behoeve van de toets op de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen, waarvoor gemeenten informatie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (Rdw) nodig hebben. Het IB gaat geautomatiseerd na of een bijstandsontvanger in verschillende registraties bekend is en of de informatie doorgeleverd mag worden. Gemeenten moeten vervolgens zelf onderzoeken of en in hoeverre het signaal betekent of de uitkering van de desbetreffende persoon toegekend, beëindigd of gewijzigd moet worden. Het IB doet dus het geautomatiseerde deel van het signaleringstraject. Dit gebeurt maandelijks voor elke bijstandsontvanger. Gemeenten zijn zowel gebruiker als leverancier van gegevens.

Financiering en tarieven. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandswet(ten), en het ministerie van SZW heeft een stelselverantwoordelijkheid. De gemeenten zijn bij wet verplicht om zich bij het IB aan te sluiten; het ministerie van SZW heeft, mede daarom, en ook vanuit de systeemverantwoordelijkheid, besloten om de financiering op zich te nemen (circa 5 miljoen euro per jaar). Het ministerie van SZW financiert deze taak dus volledig met een subsidie en aan de gebruikers worden geen tarieven in rekening gebracht.

Andere taken. Na de start van het IB zijn inmiddels ruim twintig andere diensten en producten toegevoegd, alle voor gemeenten en verwant aan de oorspronkelijke informatiestroom, maar voor andere wetten en op andere terreinen, zoals werk en inkomen, schulden, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg. Deze diensten worden niet uit de subsidie van het ministerie van SZW gefinancierd.

Andere financieringsvormen. Voor de uitvoering van de WMO en de JZ in het gemeentelijk sociaal domein moeten gemeenten gegevens van verschillende partijen verzamelen. Het ministerie van VWS is stelselverantwoordelijk voor deze gedecentraliseerde taken. Het heeft er niet, zoals het ministerie van SZW, voor gekozen om de informatie-uitwisseling met een subsidie te financieren. Het was daarmee aan de gemeenten om de gegevensuitwisseling, die via het IB efficiënter georganiseerd is dan via individuele gemeenten, te financieren. Mede op initiatief van de brancheorganisatie van gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is financiële ruimte gevonden in het Gemeentefonds. De gegevensuitwisseling wordt sindsdien via een budget uit het Gemeentefonds gefinancierd en niet door de gemeenten, die er gebruik van maken. Er worden dus geen tarieven voor de aangesloten gemeenten gehanteerd. Voor de zuiver gemeentelijke taken “kijwitschelding voor gemeentelijke belastingen” en “bijzondere bijstand” is eveneens een structuur voor de verzameling en uitwisseling van informatie opgezet. Gemeenten betalen via een abonnement. Er zijn drie tarieven, die variëren naar gemeentegrootte.

4.2.2 Meld Misdaad Anoniem

Doel en werkwijze. Meld Misdaad Anoniem (M.) is een onafhankelijk meldpunt waar burgers anoniem informatie kunnen geven over misdrijven. Het beheer is in handen van de stichting NL Confidential. Medewerkers van M. ontvangen meldingen van burgers in een beveiligde online omgeving of telefonisch. Meldingen worden na een toets doorgestuurd naar politie, opsporingsdiensten of gemeenten. De opsporingsinstanties zijn zelf verantwoordelijk voor wat er met de meldingen wordt gedaan. Ze kunnen terzijde worden gelegd, toegevoegd aan een onderzoek of aanleiding zijn tot het opstarten van een nieuw onderzoek of het heropenen van een zaak.

Financiering en tarieven. In het verleden werd de dienst gefinancierd met publieke en private gelden en werden, onder andere aan gemeenten, gedifferentieerde tarieven per melding in rekening gebracht. Sinds 1 januari 2020 is de financieringsstructuur veranderd. M. wordt sindsdien met een subsidie van het ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierd. Voor gemeenten zijn er eenmalige aansluitkosten en een jaarlijkse bijdrage, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inwoneraantal. Er is daarmee geen directe relatie meer tussen het aantal meldingen en de financiering. De wijziging is onder andere ingegeven door de behoefte aan een meer stabiele meerjarige financiering; daarnaast werd een koppeling tussen het aantal meldingen en de financiering niet (meer) wenselijk geacht. De subsidie dekt de kosten van de normale bedrijfsvoering; voor additionele diensten, zoals communicatiecampagnes, moet aparte financiering, los van M., worden gevonden.

4.2.3 Landelijk Bureau Bibob

Doel en werkwijze. De Wet Bibob geeft bestuursorganen bevoegdheden om aanvragers van vergunningen, ontheffingen en subsidies en contractpartners bij aanbestedingen en vastgoedtransacties te toetsen op mogelijke betrokkenheid bij criminaliteit. Het doel is te voorkomen dat de bestuursorganen betrokken raken bij crimineel gedrag en de geldstromen die daarmee gepaard gaan. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is expertisecentrum op het gebied van de Wet Bibob en, net als TRACK, onderdeel van Justis. Bestuursorganen voeren zelf integriteitsscreeningen uit, maar kunnen ook aan het Landelijk Bureau Bibob vragen om het onderzoek uit te voeren en advies uit te brengen. Dit doen ze als ze zelf geen capaciteit of expertise hebben. Ook kan het LBB bronnen raadplegen waartoe andere bestuursorganen geen toegang hebben.

Financiering en tarieven. Het LBB wordt op eenzelfde manier gefinancierd als TRACK, uit de leges voor VOG's. Daarnaast brengt het LBB tarieven in rekening aan bestuursorganen die het LBB om advies vragen. Er is een standaardtarief dat geen relatie met de kostprijs heeft. De kostprijs ligt ruim boven de € 20.000, terwijl het tarief minder dan € 1.000 bedraagt. Politiek is bepaald dat prijs geen hoge drempel mocht vormen, ook niet voor kleinere gemeenten. Met de tarieven wordt daardoor maar een klein deel van de kosten gedekt. Er wordt nagedacht over andere vormen van financiering.

4.2.4 Bureau Kredietregistratie

Doel en werkwijze. Het Bureau Kredietregistratie (BKR) is een stichting die in 1965 is opgericht om informatie te bundelen waarmee de kredietwaardigheid beoordeeld kan worden van mensen die een (nieuwe) lening aanvragen. Het BKR geeft zelf geen oordeel of een aanvrager wel of geen lening kan krijgen. Dit oordeel is aan geldverstrekkers. Elke instelling met een bankvergunning is wettelijk verplicht aangesloten bij BKR. Ook postorderbedrijven en leasemaatschappijen zijn aangesloten en sinds 2017 worden ook duurdere mobiele telefoons die bij een telefoonabonnement worden verstrekt geregistreerd. Kredietverstrekkers zijn wettelijk verplicht een BKR-toetsing uit te voeren voordat zij een lening verstrekken. Dit gebeurt meer dan 10 miljoen keer per jaar. De BKR-toetsing beoogt financiële instellingen te beschermen tegen kredietnemers die hun leningen niet kunnen aflossen en burgers tegen overcreditering.

Financiering en tarieven. De BKR wordt volledig gefinancierd met tarieven per raadpleging. Alle toetsingen vereisen een gerichte vraag van een deelnemer aan het kredietstelsel over een aanvrager van een krediet. Per vraag wordt een tarief in rekening gebracht. Er wordt een p*q-prijmodel gehanteerd (prijs * hoeveelheid). Dit impliceert dat het tarief stijgt als het aantal bevestigingen afneemt en vice versa. Daardoor is de exploitatie altijd kostendekkend.

Betekenis voor keuzes financiering TRACK

Het overzicht laat zien dat een directe koppeling van tarieven aan meldingen geen gemeengoed is. Alleen bij de gegevensuitwisseling door het BKR voor beslissingen over kredietverlening worden er tarieven per melding gerekend. Hier is sprake van verplichte aansluiting van bancaire instellingen en bovendien van verplichte raadpleging bij beslissingen over kredietaanvragen. Tarieven leiden daarom niet tot vraaguitval. Als het aantal aanvragen om andere redenen lager is dan begroot, wordt het tarief aangepast zonder risico op vraaguitval. Hierdoor is sprake van structurele dekking. De verplichte raadpleging is hierbij een cruciale factor, gekoppeld aan het belang van de kredietverleners. Ook het LBB hanteert een tarief voor de dienstverlening. Het heeft een beperkte regulerende werking in de zin van vermindering van een te groot beroep op het LBB. Om de drempel voor toegang tot de dienstverlening niet te hoog te maken, met name voor kleinere gemeenten, is om politieke redenen gekozen voor een relatief laag tarief, aanmerkelijk lager dan de kostprijs. Hierdoor draagt tarifiering slechts zeer beperkt bij aan de dekking van de kosten en toekomstbestendige, structurele financiering. Bij Meld Misdaad Anoniem werden in het verleden tarieven per melding aan afnemers in rekening gebracht. Hiervan is inmiddels afgezien omdat een directe koppeling tussen meldingen en tarieven politiek onwenselijk werd gevonden. Er is gekozen voor een combinatie van structurele financiering met een meerjarige subsidieovereenkomst in combinatie met een abonnementstarief voor (sommige) afnemers. Voor de beschreven vormen van gegevensuitwisseling bij het Inlichtingenbureau is ervoor gekozen om geen tarieven te hanteren die direct samenhangen met het aantal meldingen of raadplegingen. De kosten worden gedragen door instanties die zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering (op basis van de vraag: wie heeft belang bij de uitvoering), die de meerwaarde van de diensten ondervinden (doordat gegevensverzameling en verwerking efficiënter plaatsvindt dan in de eigen organisatie mogelijk zou zijn) of die voordelen zien in een vorm van gezamenlijke financiering. Waar de meerwaarde bij afnemers wordt gerealiseerd, zorgt een abonnementstarief voor een beperking van de administratieve lasten voor de individuele afnemers.

De ervaringen en de keuzes laten zien dat er voor een structurele en stabiele financiering van TRACK meer opties zijn dan het in rekening brengen van tarieven voor risicomeldingen en netwerktekeningen. Vragen die daarbij beantwoord moeten worden, zijn welke partijen het meest belang hebben bij de gegevensuitwisseling (i.c. de afnemers of (systeem-) verantwoordelijke departementen) en waar de eventuele meerwaarde van de gegevensuitwisseling neerslaat (bijvoorbeeld bij de gevraagde producten). Daarbij kan ook aan hybride modellen worden gedacht, waarin financiering door verschillende departementen, abonnementstarieven voor (verplichte) aansluiting van afnemers en tarieven voor gevraagde diensten of maatwerk worden gecombineerd.

Conclusie

5

5 Conclusie

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Onderdeel A. Planevaluatie

1. *Wat is er beoogd met de Wcr? Welke doelen worden met de Wcr nagestreefd?*

De doelstelling van de Wcr is het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen teneinde de integriteit van het financiële en economische stelsel te bevorderen. Deze doelstelling moet worden bereikt door de inrichting van een systeem van doorlopende controle op rechtspersonen. Dit systeem benut gegevens afkomstig van “bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op financiële instellingen” (Bcr, artikel 2). Onder ‘misbruik’ verstaat artikel 2 lid 1 van de Wcr, misbruik van rechtspersonen, waaronder ‘het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen’. Het woord ‘waaronder’ houdt in dat ook ander misbruik van een rechtspersoon tot een risicomelding kan leiden. Bij de doelstelling is er een gelaagd onderscheid gemaakt tussen het *hogere doel* (voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen) en daaruit afgeleide *hoofddoelen* (preventie en (strafrechtelijke) handhaving) en *intermediaire doelen* ((vroeg)tijdig signaleren van fraude en misbruik en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken).

De doorlopende controle op rechtspersonen is een onderdeel van een bredere wettelijke en organisatorische infrastructuur gericht op het bestrijden van financieel-economische criminaliteit. De focus van de Wcr ligt op het signaleren van verhoogde risico’s op misbruik van rechtspersonen, waarna de signalen door opsporings- en handhavende instanties gebruikt kunnen worden voor de daadwerkelijke bestrijding of preventie van misbruik van rechtspersonen.

2. *Hoe zouden deze doelen bereikt moeten worden? Wat is de voorziene rol van de doorlopende controle van rechtspersonen en de specifieke TRACK-producten, te weten risicomeldingen en netwerktekeningen, hierin?*

De doelen van de Wcr moeten worden bereikt door middel van proactieve en reactieve screening van rechtspersonen. Het doorlopende en permanente toezicht op rechtspersonen houdt in dat mutaties in het Handelsregister gedurende de gehele levensduur van rechtspersonen op dagelijkse basis worden geïdentificeerd en geanalyseerd op indicaties die op risico’s van misbruik (zoals verschillende vormen van fraude) zouden kunnen duiden. De analyse verloopt in twee stappen. In de eerste stap worden gegevens over rechtspersonen waarbij mutaties hebben plaatsgevonden, geautomatiseerd geanalyseerd en met gegevens uit andere bronnen gecombineerd (in het bijzonder gegevens over justitiële antecedenten van personen die aan het bestuursorgaan zijn verbonden). Aan de hand van risicoprofielen worden hieruit rechtspersonen geselecteerd waarbij sprake kan zijn van een verhoogd risico op misbruik. Na prioritering, aan de hand van een afwegingskader (puntensysteem), wordt een deel van de rechtspersonen nader geanalyseerd, waarbij gegevens uit een groot aantal open en gesloten bronnen kan worden benut. Deze analyse kan leiden tot signalen over een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersoon op betrokkenheid bij financieel-economische of andere vormen van criminaliteit. De signalen worden als risicomelding verstrekt aan een afnemer die bij wet is aangewezen en die met de handhaving van de desbetreffende vorm van criminaliteit belast is. Deze afnemers beoordelen de meldingen en ondernemen actie als zij dat nodig vinden en mogelijk achten.

Risicomeldingen kunnen dus voortkomen uit mutaties in het Handelsregister (proactieve screening). Daartoe aangewezen organisaties kunnen ook om risicomeldingen vragen. De identificatie van de rechtspersoon vloeit dan niet voort uit de waarneming van mutaties in het Handelsregister, maar uit een onderzoek van de afnemer zelf. De analyse met behulp van gegevens uit de bronnen die conform de Wcr gebruikt mogen worden, beoogt de informatiepositie en daarmee de kwaliteit van het onderzoek te verstevigen (reactieve screening).

Naast de automatische risicomeldingen en de risicomeldingen op verzoek kunnen in het kader van de Wcr ook netwerktekeningen worden opgesteld en aan bij wet aangewezen organisaties en functionarissen worden verstrekt. Netwerktekeningen geven een weergave van het netwerk van rechtspersoon om

relaties met andere rechtspersonen en daarmee verbonden personen te achterhalen en duiden. Ze kunnen automatisch of op verzoek worden verstrekt. Netwerktekeningen beogen de informatiepositie van opsporings- en handhavingsinstanties te verstevigen. Ze kunnen tevens aanleiding zijn om onderzoek te initiëren of uit te breiden naar rechtspersonen of natuurlijke personen die zonder de informatie uit de netwerktekening buiten beeld zouden blijven.

3. *In welke mate kunnen de gestelde doelen via de wijze van inrichting van de Wcr ook worden bereikt?*

De systematiek van de Wcr impliceert dat er voor risicomeldingen uitsluitend informatie wordt verzameld en verwerkt nadat er een mutatie in het Handelsregister rond een rechtspersoon heeft plaatsgevonden of nadat een opsporings- of handhavende instantie hiertoe een verzoek heeft gedaan. Andere gebeurtenissen rond rechtspersonen, die bij de overheid bekend zijn en die mogelijk kunnen duiden op misbruik van rechtspersonen, maar die niet tot mutaties in het Handelsregister leiden, blijven buiten beeld. Dit kan alleen als deze gebeurtenissen tevens figureren in onderzoeken van opsporende en andere instanties die in verband hiermee een risicomelding op verzoek aanvragen. Deze keuze in de Wcr beperkt dus de mate waarin misbruik voorkomen en bestreden kan worden en het doelbereik van de wet. Rechtspersonen die niet bij het Handelsregister zijn ingeschreven en rechtspersonen die geen mutaties aan het Handelsregister doorgeven, blijven buiten bereik van het geautomatiseerde toezicht. Dit is inherent aan de opzet van de wet. Of de gestelde doelen bereikt worden, is verder volledig afhankelijk van de benutting van de risicomeldingen en de netwerktekeningen door opsporende en handhavende instanties. Dit hangt af van de bereidheid en de capaciteit bij opsporings- en handhavende instanties en de mate waarin de verstrekte informatie naar vorm, inhoud en tijdigheid geschikt is om bij te dragen aan opsporing en handhaving. De wet stelt geen kwantitatieve doelen of normen voor het doelbereik. Dit biedt dan ook geen aanknopingspunten om uitspraken te doen over de vraag of de doelen van Wcr meer of minder dan verwacht worden bereikt.

Onderdeel B. Procesevaluatie

Databronnen

4. *Welke databronnen gebruikt TRACK voor haar analyses?*

De informatieleveranciers zijn in de Wcr en het Bcr aangewezen. Voor het opstellen van risicomeldingen mag TRACK uitsluitend gegevens gebruiken uit registraties van de volgende partijen: Handelsregister, Politie, Justitiële Informatiedienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Belastingdienst, Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA), Algemene inspectiedienst, Autoriteit Financiële Markten, Arbeidsinspectie en andere SZW-toezichthouders, milieudiensten, bijzondere opsporingsdiensten, De Nederlandsche Bank, Dienst Wegverkeer, Openbaar Ministerie, Autoriteit Consument en Markt, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de VROM-inspectie. Daarnaast mag informatie uit openbare bronnen worden gebruikt. Zonder koppeling aan andere databronnen en toegang tot aanvullende strafrechtelijke- of fiscale informatie krijgt TRACK slechts beperkt zicht op een aantal ongebruikelijke situaties.

Voor netwerkanalyses worden minder informatiebronnen gebruikt dan voor risicomeldingen. Netwerkanalyses worden opgesteld op basis van informatie van het Handelsregister, GSR-dossiers, GBA-gegevens en het Centraal Insolventie Register (CIR).

5. *Welke data worden er nog gemist om beter zicht te krijgen op verhoogde risico's van misbruik door rechtspersonen? Onder welke voorwaarden zijn deze data ook beschikbaar te maken?*

In het onderzoek zijn door medewerkers van TRACK databronnen genoemd die nu niet benut kunnen worden, maar die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de kwaliteit van de risicomeldingen en/of netwerktekeningen:

- Informatie van buitenlandse autoriteiten kan bijdragen aan de controle op buitenlandse rechtspersonen. Als gevolg daarvan is reciprociteit onmogelijk, wat betekent dat Nederlandse autoriteiten relevante informatie aan buitenlandse toezichthouders kunnen verstrekken maar dat zij soortgelijke informatie vanuit het buitenland niet kunnen ontvangen.
- Buitenlandse Handelsregisters zijn (gedeeltelijk) toegankelijk voor TRACK, specifiek voor het verkrijgen van openbare informatie. Voor een volledig beeld van buitenlandse rechtspersonen en de betrokken beleidsbepalers is een wettelijke basis voor volledige toegang tot gesloten informatie van alle (Europese) handelsregisters nodig.
- Bureau Financieel toezicht (BFT) houdt toezicht op onder andere notarissen en belastingadviseurs. Deze personen kunnen misbruik van rechtspersonen faciliteren.
- CJIB beschikt over informatie over opgelegde boetes aan (rechts)personen uit het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE). Het AICE coördineert de uitvoering van straffen, waaronder gevangenisstraffen, taakstraffen of verkeersboetes, maar ook aan strafrechtelijke bestuursverboden.
- Gemeentebesturen verzamelen informatie over rechtspersonen in bestuurlijke rapportages (o.a. relevant voor het tegengaan van mensenhandel).
- Via iCOV kunnen gegevens van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, FIU Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten. iCOV werkt samen met TRACK, maar kan informatie niet rechtstreeks aan TRACK verstrekken.
- De Kamer van Koophandel (KvK) beschikt over meer informatie betreffende rechtspersonen dan alleen het Handelsregister. De KvK houdt schaduwdoossiers bij en heeft met de toekomstige uitbreiding van de Handelsregisterwet een taak om ongebruikelijkheden te registreren.

Voor toegang tot deze databronnen zijn wetswijzigingen en samenwerkingsafspraken nodig. De ervaring is dat informatie die tot op heden door TRACK ontvangen mag worden, ook geleverd wordt.

Geleverde TRACK-producten

6. *Hoeveel TRACK-producten werden in de periode 2014 tot en met 2019 opgeleverd? Was er in de periode 2014 tot en met 2019 een ontwikkeling te zien in de geleverde TRACK-producten? Welke factoren hebben de ontwikkeling in de geleverde TRACK-producten beïnvloed?*

Het aantal verstrekte TRACK-producten was in de afgelopen jaren redelijk stabiel. In 2014 werden 306 risicomeldingen en 1110 netwerktekeningen verstrekt. Een jaar later (in 2015) ging het om 303 risicomeldingen en 959 netwerktekeningen. In 2016 zijn er 301 risicomeldingen en 864 netwerktekeningen verstrekt. In 2017 ging het om 274 risicomeldingen en 886 netwerktekeningen. In 2018 zijn er 312 risicomeldingen en 947 netwerktekeningen opgeleverd en in 2019 ging het om 268 risicomeldingen en 939 netwerktekeningen.

In 2016 en 2019 zijn aanvullende afspraken gemaakt met de Belastingdienst, de grootste afnemer van de (verkorte) risicomeldingen. De afspraken hebben geleid tot een meer efficiënte behandeling van dergelijke signalen. Verder is er in 2018 gewerkt aan de ontwikkeling van diverse maatwerkproducten voor afnemers. Vanaf dat jaar is het aandeel van deze maatwerkproducten (op basis van nadere afspraken met afnemers) toegenomen ten opzichte van de andere risicomeldingen: dit geldt zowel voor de zeer uitgebreide als de meer eenvoudige risicomeldingen. Bij de netwerktekeningen heeft er een verschuiving naar uitgebreidere tekeningen plaatsgevonden om meer complexe netwerken in kaart te brengen.

Benutting

7. *In hoeverre zijn de potentiële afnemers op de hoogte van de TRACK-producten en welke benuttingsmogelijkheden zien ze?*

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 en dat dat gevolgen heeft voor het aantal producten op verzoek. De belangrijkste meerwaarde van de benutting van TRACK-producten ligt volgens hen 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.

8. *Op welke wijze en in welke mate hebben de afnemers in de periode 2014 tot en met 2019 gebruik gemaakt van de TRACK-producten? Welke rol spelen de TRACK-producten bij het bereiken van de doelen die met de Wcr worden nagestreefd?*

De TRACK-producten zorgen in algemene zin voor een versterking van de informatiepositie van opsporings- en handhavende instanties, waarbij de kwaliteit van de onderzoeken gebaat is. Er bestaat echter geen goed beeld van de feitelijke benutting van de TRACK-producten door de afnemers. TRACK-informatie wordt gekwalificeerd als onderdeel van het geheel aan gegevens die aan de resultaten van onderzoeken bijdragen. Specifiek genoemd zijn verder de waarde van informatie uit een bron waar de opsporings- of handhavinginstantie 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. De onderzoeken waarin TRACK-informatie is gebruikt werden deels met en deels zonder resultaat afgesloten.

9. *Hoe beoordelen de afnemers de TRACK-producten?*

De afnemers zijn tevreden over de kwaliteit van risicomeldingen. Ze vinden de opbouw van de risicomelding gebruiksvriendelijk, de inhoud duidelijk en helder beschreven, het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken goed en ze beoordelen het gevormde beeld als compleet. Enkele respondenten plaatsen kanttekeningen bij de hoeveelheid informatie, waarbij het commentaar is dat de omvang ten koste kan gaan van het overzicht. Naar aanleiding hiervan heeft TRACK met verschillende afnemers afspraken gemaakt over de gewenste inhoud van de risicomeldingen (maatwerk).

Ook over de kwaliteit van de netwerktekeningen zijn de afnemers in grote meerderheid tevreden. Als kwaliteitsaspecten worden genoemd het onderscheid in verschillende rechtspersonen, de functies van natuurlijke personen in relatie tot de rechtspersoon en de historische relaties. Wel zijn er hier meer kanttekeningen bij de benutting door minder ervaren gebruikers. Volgens respondenten is de visuele weergave voor hen vaak te complex en daardoor moeilijk te interpreteren en gebruiken. Dit geldt vooral voor de grote netwerken. Gepleit wordt om ook tot een vorm van gecomprimeerde netwerktekeningen te komen, die gemakkelijker op hoofdlijnen geïnterpreteerd kunnen worden.

Uitvoering Wcr

10. *In hoeverre wordt de Wcr in de praktijk uitgevoerd zoals in de wet is bedoeld?*

De maatregelen uit de wetslogica worden in praktijk gebracht. Voor de (extra) maatregelen uit de beleidslogica geldt dat er bij de uitvoering wordt gewerkt met risicoprofielen, maar dat het overleg met afnemers niet over de volle breedte wordt gevoerd. Wat betreft het gebruik van databronnen voor de signalering en verdere analyse van verhoogde risico's op misbruik van rechtspersonen is er vooral een gemis bij buitenlandse rechtspersonen. Daarvoor zijn de beschikbare bronnen niet toereikend (of toegankelijk) om de wet zoals bedoeld uit te voeren. Een belangrijk vraagstuk voor het doelbereik ligt bij de afstemming van vorm en inhoud van risicomeldingen, zodat deze zo goed mogelijk aansluiten bij de onderzoeken en andere handhavingsactiviteiten van opsporings- en handhavingsorganisaties; een belangrijke taak ligt bij deze organisaties om de informatie te benutten voor de bestrijding en preventie van misbruik.

Onderdeel C. Kosten en tarieven

11. Welke kosten maakt Justis voor het leveren van de TRACK-producten?

De kosten van TRACK-producten zijn in dit onderzoek bepaald door de uren die door TRACK-medewerkers aan het opstellen van risicomeldingen en netwerktekeningen worden besteed te waarderen volgens de methodiek van de Handleiding Overheidstarieven. Netwerktekeningen kosten € 32 tot € 640, afhankelijk van de moeilijkheids categorie waarin deze ingedeeld zijn. Risicomeldingen kosten € 256 tot € 6.339, afhankelijk van de complexiteit. Als de integrale kosten van TRACK zouden worden verwerkt, zijn de kosten fors hoger.

12. Onder welke voorwaarden zouden de afnemers bereid zijn een financiële bijdrage te leveren voor het afnemen van TRACK-producten? Voor welke producten zouden de afnemers bereid zijn financieel bij te dragen?

Afnemers zijn beperkt bereid om een financiële bijdrage te leveren voor het afnemen van TRACK-producten, in het bijzonder voor maatwerkproducten op basis van nadere afspraken tussen afnemer en TRACK. Indien kosten zouden worden vergoed op basis van de (door TRACK) bestede uren, dan zou dit slechts een zeer kleine bijdrage aan de totale kosten van TRACK leveren en hooguit ten dele bijdragen aan een stabiele en toekomstbestendige financiering. Bij andere vormen van gegevensuitwisseling en risicosignalering worden soms alternatieve financieringsvormen toegepast, die ook voor TRACK zouden kunnen worden overwogen, bijvoorbeeld financiering vanuit verschillende departementen (voor de aanpak van misbruik waarvoor zij systeemverantwoordelijkheid dragen) of door een vorm van aansluitingskosten (abonnementen).

Onderdeel D. Verbeteringen

13. Zijn er knelpunten bij de uitvoering van de Wcr? Indien ja, welke zijn dat?

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 hogere 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 hij 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.

Met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens

- Onduidelijkheid over de (tijds) termijn, i.e. conform de wettelijke termijnen) verwijdering van gegevens die in het kader van de Wcr aan afnemers zijn verstrekt.

14. Welke verbetermogelijkheden zien de afnemers voor de TRACK-producten?

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). Dit laatste kan ten goede komen aan de efficiëntie bij het vervaardigen van producten door TRACK en bij de verwerking van gegevens door afnemers. Met verschillende afnemers zijn hierover al afspraken gemaakt die in praktijk worden gebracht. Verder is er behoefte aan snellere levering (waarbij onzeker is of dat mogelijk is). 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.

15. Welke mogelijkheden voor een verbeterde benutting ziet Justis?

Justis 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.

16. Hoe zou een betere benutting van de TRACK-producten kunnen worden bereikt?

De meerwaarde van TRACK-producten ligt op dit moment vooral in een verbeterde informatiepositie van de afnemers. Die kan leiden tot een versterking van de kwaliteit van de preventie en de bestrijding van misbruik van rechtspersonen. Het beeld uit de interviews is dat de informatie uit de TRACK-producten, als onderdeel van een breder geheel van gegevens en activiteiten, via een verbeterde informatiepositie bij kan dragen aan de kwaliteit van de uitvoering en de resultaten van onderzoeken – al blijft onduidelijk in welke mate dit in de praktijk het geval is. Als de verbetermogelijkheden, die TRACK en de afnemers signaleren, tot aanpassingen leiden, zal dat de informatiepositie bij afnemers kunnen verbeteren. Tegelijk blijft de TRACK-informatie onderdeel van een bredere context van de activiteiten voor preventie en bestrijding. Daardoor is onduidelijk of er een merkbare en meetbare benutting voor de preventie en bestrijding van misbruik door rechtspersonen zal zijn.

5.2 Conclusie: doelbereik en meerwaarde van de Wcr

De maatregelen van de wet worden zoals bedoeld in praktijk gebracht. Er is een proces ingericht, waarin, met mutaties in het Handelsregister als startpunt, door combinatie van gegevens uit andere

bronnen en met gebruik van risicoprofielen, signalen over een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen worden geïdentificeerd. Ze worden als meldingen met verhoogd risico aan afnemers geleverd die daarvoor in de wet zijn aangewezen. Daarnaast worden risicomeldingen op verzoek en netwerktekeningen op verzoek aan afnemers verstrekt. 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 aan de resultaten van de opsporings- en activiteiten van afnemers. Dat maakt het eveneens aannemelijk dat de Wcr een bijdrage levert aan het tegengaan van misbruik van rechtspersonen i.e. financieel-economische criminaliteit. Onbekend is 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.

Dit roept de vraag op naar de meerwaarde van de Wcr. Afnemers melden dat zij door de risicosignalen en netwerktekeningen op de hoogte raken van informatie waarover zij niet uit andere bronnen beschikken en dat zij die informatie nuttig achten. Dit betekent dat de Wcr voor hen meerwaarde heeft. Daarnaast komt het voor dat afnemers om informatie vragen als spiegel voor hun eigen gegevens en onderzoeken. In dat geval heeft vergelijking met de TRACK-informatie wel meerwaarde, maar niet altijd omdat er (extra, voor hen onbekende) gegevens beschikbaar komen. Ook komt het voor dat afnemers zelf toegang hebben tot gegevens, maar om redenen van capaciteit een beroep doen op TRACK. In dat geval zit de meerwaarde in de (uitbreiding van de) capaciteit voor opsporing of handhaving.

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.

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie

Leden begeleidingscommissie

- De heer prof. mr. dr. A.T. Marseille, RUG – Faculteit der Rechtsgeleerdheid (voorzitter)
- De heer dr. H.J.C. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- De heer mr. dr. G.J.H. van der Sangen, Tilburg University – Tilburg Law School
- Mevrouw mr. N.S.M. Alberti, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging & Rechtshandhaving (DGRR)
- De heer mr. D. van Geel, FORT advocaten

Bijlage 2 – Bronnenlijst documentstudie

Overzicht bronnen die gebruikt zijn in de planevaluatie.

Besluit controle op rechtspersonen. (2018, 28 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017347/2018-07-28> op 1 juli 2021.

KPMG (2018) Doorlichting Justis producten controle op rechtspersonen, kostprijs en tariefstelling. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Memorie van Toelichting TK 2008-2009, 31948.

Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31948-3.html> op 1 juli 2021.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation. Evaluation for the 21st century: a handbook, blz. 405-418.

Snel en secuur toetsen, NDS12135/just050263.

Wet controle op rechtspersonen. (2018, 19 augustus).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015049/2018-09-19> op 1 juli 2021.

Wet op economische delicten (2021, 26 mei).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/2021-05-26> op 1 juli 2021.

Wet op het financieel toezicht (2021, 28 juni).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2021-06-28> op 1 juli 2021.

Wetboek van Strafrecht. (2021, 1 mei).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2021-05-01> op 1 juli 2021.

Wet toezicht accountantsorganisaties (2020, 1 januari).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019468/2020-01-01> op 1 juli 2021.

Wet toezicht trustkantoren (2021, 1 mei).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041583/2021-05-01> op 1 juli 2021.

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (2021, 30 juni).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2021-06-30> op 1 juli 2021.

Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. (2020, 27 september).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044104/2020-09-27> op 1 juli 2021.

Bijlage 3 – Overzicht respondenten interviews

Hieronder zijn de organisaties weergegeven waarvan medewerkers zijn geïnterviewd in het kader van de verschillende onderdelen van dit onderzoek.

Respondenten planevaluatie

- Curatoren
- De Belastingdienst
- Inspectie SZW (ISZW)
- Justis
- Politie

Respondenten procesevaluatie

- Autoriteit Consument & Markt (ACM)
- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Centraal Insolventieregister (CIR)
- De Belastingdienst (DB)
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
- Financial Intelligence Unit (FIU)
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Insolad
- Inspectie SZW (ISZW)
- Justid
- Justis
- Kansspelautoriteit (KSA)
- Kamer van Koophandel (KvK)
- Landelijk Bureau Bibob (LBB)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Politie
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Respondenten kosten en tarieven-onderdeel

- Bureau Kredietregistratie (BKR)
- Inlichtingenbureau (IB)
- Justis
- Landelijk Bureau Bibob (LBB)
- Meld Misdaad Anoniem (MMA)

Bijlage 4 – Uitkomsten steekproefonderzoek

Deze bijlage bevat het overzicht van alle beschrijvende statistieken van de steekproef TRACK-producten met zowel het totaal als uitgesplitst naar risicomeldingen en netwerktekeningen.

Tabel B4.1 Beschrijvende statistieken totaal en uitgesplitst naar type risicosignaal

	Risico- meldingen	Netwerk- tekeningen	Totaal
<i>Type TRACK-product</i>	N= 9	N= 6	N= 15
Automatische risicomelding (zonder netwerktekening)	4	0	4
Automatische risicomelding (met netwerktekening)	2	0	2
Automatische risicomelding op verzoek	1	0	1
Automatische risicomelding en netwerktekening op verzoek	2	0	2
Automatische netwerktekening	2	0	2
Netwerktekening op verzoek	2	6	8
<i>Vorm van misbruik of fraude</i>	N= 9	N= 6	N= 15
Belastingfraude	3	0	3
Beleggingsfraude	1	0	1
Faillissementsfraude	1	1	2
Fraude in de transportsector	1	1	2
Mensenhandel en uitbuiting	1	0	61
Witwassen	1	1	2
Zorgfraude	0	2	2
Anders	1	1	2
<i>Nieuw onderzoek gestart</i>	N= 9	N= 6	N= 15
Ja	3	2	5
Nee	4	3	7
Anders	1	1	2
Weet ik niet	1	0	1
<i>Reden geen nieuw onderzoek</i>	N= 3	N= 3	N= 15
TRACK-product bevatte onvoldoende informatie	2	1	3
Onderzoek heeft geen prioriteit	0	0	0
Geen capaciteit om het onderzoek uit te voeren	0	0	0
Type misbruik of fraude niet passend bij organisatie	1	0	1
Anders	0	2	2

Tabel B4.2 Titel?

TRACK-product gebruikt in lopend onderzoek	N= 9	N= 6	N= 15
Ja	1	4	5
Nee	6	1	7
Anders	1	1	23
Weet ik niet	1	0	1
TRACK-product gebruikt voor andere doeleinden	N= 9	N= 6	N= 15
Ja	5	0	5
Nee	4	6	10
Resultaat onderzoek	N= 9	N= 6	N= 15
Voorkomen dat rechtspersoon misdrijf kon plegen	1	1	2
Strafrechtelijke veroordeling van natuurlijke- of rechtspersoon	1	0	1
Bestuursrechtelijke sanctie voor natuurlijke- of rechtspersoon	1	0	1
Verwerkt in advisering aan andere bestuursorganen	0	0	0
Onderzoek is niet opgestart	4	0	4
Onderzoek loopt nog	3	1	4
Onderzoek is zonder resultaat beëindigd	0	4	4
Anders	2	0	2

Bijlage 5 – Voorbeeld risicomelding en netwerktekening

Risicomelding



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20300 2500 EH Den Haag

Contactgegevens ontvanger

Datum 2019
Onderwerp Risicomelding inzake 1 B.V.

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij zend ik u een risicomelding inzake 1 B.V., naar aanleiding van een door TRACK uitgevoerde risicoanalyse. Als u deze melding niet zelf in behandeling neemt, dan verzoek ik u vriendelijk deze door te sturen naar degene(n) die binnen uw organisatie over criminaliteit met rechtspersonen gaat. In dat geval vernemen wij graag aan wie (afdeling en persoon) u deze doorzendt.

Ik wijs u er verder op dat eenieder, die krachtens de Wet controle op rechtspersonen de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde die zijn neergelegd in een risicomelding, verplicht is tot geheimhouding daarvan, tenzij bij algemene maatregel van bestuur mededeling wordt toegestaan (artikel 5, derde lid, van de Wet controle op rechtspersonen).

Tenslotte wijs ik u erop dat deze melding een constatering is van een verhoogd risico op misbruik. Het daadwerkelijke misbruik zal door u nog moeten worden vastgesteld. Op basis van deze risicomelding kunt u besluiten of u wel of niet overgaat tot een vervolgactie in de zin van het instellen van een (strafrechtelijk) onderzoek of het nemen van preventieve maatregelen. De gegevens die in deze risicomelding zijn opgenomen, zijn eigendom van de bron waaruit TRACK deze heeft ontvangen. Voor het gebruik als bewijsmiddel in een (straf-)zaak wordt u verzocht de gegevens conform uw eigen wet- en regelgeving op te vragen bij de oorspronkelijke bron.

Bij vragen of opmerkingen over de risicomelding kunt u via TRACKRM@justis.nl contact opnemen met de expert analist die deze risicomelding heeft geschreven.

**Justitiële uitvoeringsdienst
Toetsing, Integriteit en
Screening**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20300
2500 EH Den Haag
www.justis.nl

Contactpersoon
Afdeling TRACK

T 088 998 22 88
F 070 370 72 21
E trackrm@justis.nl

Ons kenmerk
R2019-xx-xxxx

Bijlagen
Netwerktekening
Evaluatieformulier

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Graag verneem ik van u of deze risicomelding bruikbaar is gebleken. Derhalve zou ik u willen verzoeken het bijgevoegde evaluatieformulier in te vullen en deze binnen een maand na dagtekening van deze brief te retourneren op het mailadres TRACKRM@justis.nl

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie uw terugmelding graag tegemoet.

Hoogachtend,

De Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

afdelingsmanager TRACK

Risicoanalyse TRACK

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Betrokkenen	5
3. Analyse	8
Geraadpleegde bronnen	16
Afkortingenlijst	17

Bijlagen

Als bijlagen zijn een evaluatieformulier en een netwerktekening van 1 B.V. toegevoegd. De netwerktekening geeft een overzicht van de relaties tussen de betrokken natuurlijke personen en een overzicht van de rechtspersonen en/of ondernemingen waarin zij een functie vervullen of hebben vervuld. Doordat een zo compleet mogelijk overzicht wordt gegeven, kan het voorkomen dat er natuurlijke personen, rechtspersonen en/of ondernemingen in de netwerktekening zijn opgenomen waarvan TRACK het risico op misbruik niet heeft onderzocht. Het geconstateerde verhoogde risico geldt alleen ten aanzien van de natuurlijke personen, rechtspersonen en/of ondernemingen die als betrokkenen zijn opgenomen in de risicomelding.

In de netwerktekening zijn de betrokkenen omcirkeld met een frame.

Verzendlijst

Deze risicomelding is verzonden aan:

- Politie eenheid Zeeland West-Brabant, ter attentie van de Infodesk en IKDRR en cc naar Politie Landelijke Eenheid
- FIU
- Belastingdienst

1. Inleiding

Op grond van artikel 2 van de Wcr controleert de Minister voor Rechtsbescherming rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen. TRACK is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wcr.

Bij de doorlopende controle van rechtspersonen wordt gebruik gemaakt van veranderingen in sleutelgegevens van rechtspersonen, waarna vervolgens een risicoanalyse wordt uitgevoerd.¹

Naar aanleiding van een door TRACK uitgevoerde risicoanalyse op grond van een oprichting, doe ik u op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wcr een risicomelding toekomen ten aanzien van de rechtspersoon 1 B.V.

Risico op misbruik van 1 B.V.

Er zijn relevante justitiële en financiële registraties alsook andere relevante feiten en omstandigheden die, in onderlinge samenhang bezien, ertoe leiden dat TRACK concludeert dat er sprake is van een verhoogd risico van misbruik van B.V. Het risico ziet op (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen en belastingfraude.

Bronnen

Uit de geraadpleegde bronnen zijn slechts de relevante feiten en/of omstandigheden gebruikt die het risico op misbruik van de rechtspersonen onderbouwen. De betreffende gegevens zijn opgenomen in de risicoanalyse. In de voetnoten wordt verwezen naar de broninformatie (brondocumenten), waaruit de gegevens afkomstig zijn.

¹ Zie voor een nadere toelichting over de werkwijze de Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008-2009, 31 948, nr. 3, p. 4 e.v.

2. Betrokkenen²

Naar aanleiding van een oprichting op DATUM 2018 heeft TRACK de volgende rechtspersonen en natuurlijk persoon in haar onderzoek betrokken:

Rechtspersonen

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **1 B.V.**
Statutaire zetel: Middelburg
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **2 B.V.**
Statutaire zetel: Vianen
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **3 B.V.**
Statutaire zetel: Hoorn
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789

² De Informatie onder 'Betrokkenen' is gebaseerd op de gegevens uit het handelsregister van de KvK, de BRP en/of buitenlands(e) handelsregister(s).

KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **4 B.V.**
Statutaire zetel: Middelburg
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **5 B.V.**
Statutaire zetel: Gem. Middelburg
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **6 B.V.**
Statutaire zetel: gem. Middelburg
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **7 B.V.**
Statutaire zetel: Middelburg
Adres:

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789

KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **B.B.V.**
Statutaire zetel: Gem. Middelburg
Adres:

Overige onderneming(en)

Status: Actief
RSI-nummer: 123456789
KvK-nummer: 12345678
Statutaire naam: **V.o.f. 9**
Adres:

Natuurlijke personen

BSN: 123456789
Naam: **Z**
Geboortedatum: dd-dd-dddd
Geboorteplaats: Turkije
Adres:

BSN: 123456789
Naam: **X**
Geboortedatum: dd-dd-dddd
Geboorteplaats: Nederland
Adres:

3. Analyse

Op 22 maart 2021 is de rechtspersoon 1 B.V. opgericht. Op voornoemde datum zijn de heer Z, middels 2 B.V. en de heer X, middels 5 B.V., ingetreden als bestuurders. 1 B.V. is gevestigd aan de ADRES.

TRACK heeft ten aanzien van de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen diverse bronnen geraadpleegd en de daaruit afkomstige gegevens geanalyseerd. Alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang bezien en gewogen, concludeert TRACK dat er sprake is van een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersonen 1 B.V. en gelieerde rechtspersonen waarbij de heren Z. en X betrokken zijn. Op basis van de ontvangen informatie constateert TRACK dat er meerdere indicatoren zijn die duiden op een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersonen in het netwerk voor (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen en belastingfraude.

3.1. (Het faciliteren van) de handel in verdovende middelen

Er zijn meerdere indicatoren waarop TRACK het risico baseert dat rechtspersonen in het netwerk (mogelijk) worden misbruikt voor (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen:

- 3.1.1 Relevante justitiële registraties
- 3.1.2 Relevante politieregistraties
- 3.1.3 Rechtspersonen actief in een risicobranche voor verdovende middelen

3.1.1. Relevante justitiële registraties

Een van de betrokken natuurlijke personen, de heer Z, is op DATUM in hoger beroep door het Gerechtshof Den Haag veroordeeld voor de handel in verdovende middelen in de periode van DATUM tot en met DATUM.³ Het betreft het de invoer van X kilogram cocaïne van de Dominicaanse Republiek naar Nederland, via de haven van Antwerpen. Blijkens het arrest heeft de heer Z, samen met twee medeverdachten, de container besteld waar de cocaïne in is aangetroffen. Ook was de heer Z met de medeverdachten aanwezig bij het lossen van de container en waren zij bij elkaar op het moment dat zij de container na het lossen per email terug probeerden te krijgen van de Douane. Na dit verzoek van de verdachten om nogmaals de container te mogen bekijken, die al helemaal gelost was, is de Douane een onderzoek gestart. Uit het onderzoek bleek dat de verdovende middelen verstopt waren in holle stijlen van de container met kokosnoten als

³ Gerechtshof Den Haag, parketnummer XXXXXX, datum uitspraak DATUM.

deklading. Het hof gaat er bij de beoordeling van het feit van uit dat verdachte samen met een medeverdachte, namens de rechtspersoon 10 B.V., de onderhavige container heeft besteld en gelost.⁴ Voor zijn rol bij de invoer van cocaïne is heer Z door het Gerechtshof veroordeeld tot X jaar gevangenisstraf. Het feit dat de heer Z in het verleden betrokken is geweest bij vermogensdelicten is meegewogen in de strafbepaling.

3.1.2. Relevante politieregistraties

Naast de veroordeling van de heer Z ten aanzien van verdovende middelen, zijn in de politiesystemen registraties van hem bekend.

Blijkens een mutatie van de politie Zeeland West-Brabant van DATUM is er aangifte van bankfraude gedaan tegen de heer Z. De politie vermeldt in een proces-verbaal van DATUM dat de heer Z verdachte is in een onderzoek, waarbij hij aangeefster ertoe zou hebben bewogen bij de KvK een bedrijf op haar naam te laten registreren genaamd 11 BV.⁵ Vervolgens werden er twee loods en gehuurd, op de ADRES 1 en op de ADRES 2. In de loods aan de ADRES 2 werden op DATUM vaten met chemicaliën aangetroffen. Van deze chemicaliën is bekend dat deze gebruikt (kunnen) worden bij de productie van synthetische drugs. In dezelfde loods werd een huurheftruck aangetroffen die gehuurd bleek te zijn door 11 BV. De loods zelf werd blijkens de politieregistratie gehuurd door Z.⁶ Dat de heer Z mensen inzet om rechtspersonen op naam te zetten blijkt ook uit een proces-verbaal van het TCI van DATUM waarin werd vermeld: *"De Z zoekt mensen die voor hem tegen vergoeding bedrijven op naam willen zetten welke hij gebruikt voor witwasconstructies en drugshandel"*.

TRACK wil daarnaast niet onbenoemd laten dat uit de veroordeling van de heer Z. voor betrokkenheid bij de handel in verdovende middelen blijkt dat hij onderdeel is van een netwerk van natuurlijke en rechtspersonen waarover eerder door TRACK een risico is geconstateerd voor de handel in verdovende middelen.⁷ Uit politie-informatie van DATUM blijkt dat rechtspersonen in dit netwerk ook gebruik maakten van het adres ADRES 1 die de heer Z huurde en waar grondstoffen voor productie van verdovende middelen zijn aangetroffen.⁸

⁴ 10 B.V. is in onderhavige risicomelding niet opgenomen als betrokken. Echter heeft TRACK ten aanzien van het netwerk rondom de 10 B.V. in het verleden (DATUM) een risicomelding opgesteld en verstrekt aan de politie (eenheid Rotterdam) en Belastingdienst (R2018-05-0056).

⁵ Deze rechtspersoon is in onderhavige risicomelding niet opgenomen als betrokkene.

⁶ Registratie pl_BVH Politie Midden- en West-Brabant. DATUM

⁷ Risicomelding met kenmerk R2018-05-0056.

⁸ Registratie PL Politie Midden- en West-Brabant. DATUM. Zie ook voetnoot 4.

De heer Z is daarnaast betrokken bij meerdere verdachte transacties. De FIU analyseert ongebruikelijke transacties en beoordeelt vervolgens of deze ook daadwerkelijk verdacht zijn. Signalen van witwassen kunnen ontstaan door meldingen van ongebruikelijke transacties.⁹

In 2017 heeft een bank melding gemaakt van een ongebruikelijke transactie (girale overboeking) vanwege een opvallend transactiepatroon waargenomen op een bankrekening. Tussen DATUM en DATUM wordt BEDRAG overgemaakt naar 12 B.V., waarvan de heer Z, middels 13 B.V., indirect bestuurder en enig aandeelhouder was. Er worden op het rekeningnummer van de opdrachtgever, 14 B.V., dagelijks bedragen tot BEDRAG ontvangen van een groot aantal (Internationale) rekeningnummers.¹⁰ Het grootste gedeelte van de overboekingen wordt gedaan naar 12 B.V.¹¹ Enkele maanden na de verdachte transactie, op DATUM, is de heer Z, uitgetreden bij 12 B.V.

Ook zijn er een aantal moneytransfers gemeld bij de FIU die de heer Z in 2015 en 2016 heeft gedaan aan twee natuurlijke personen in Turkije. Op DATUM is een moneytransfer van € BEDRAG aan twee begunstigden in Turkije gedaan.¹² Op DATUM is eenzelfde betaling van € BEDRAG aan dezelfde begunstigden in Turkije gedaan.¹³ Eerder, op DATUM, is een moneytransfer van Nederland naar Turkije gedaan van € BEDRAG met de heer Z als opdrachtgever.¹⁴ De reden van melden is het feit dat er meerdere transacties naar hetzelfde land zijn gedaan.

⁹ Aanwijzing Witwassen, 2008A006.

¹⁰ 14 B.V. is in onderhavige risicomelding niet opgenomen als betrokkene.

¹¹ Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten, DATUM.

¹² Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten en Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten, DATUM.

¹³ Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten en Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten, DATUM.

¹⁴ Registratie PL Korps Landelijke Politiediensten, DATUM.

3.1.3. Rechtspersonen actief in een risicobranche voor verdovende middelen

Meerdere actieve (rechts)personen in het netwerk zijn actief in een branche die faciliterend kan optreden bij de handel in verdovende middelen. Zo exploiteert de nieuw opgerichte rechtspersoon 1 B.V. activiteiten op het gebied van een groothandel in bakkerijgrondstoffen en de import en export van machines en grondstoffen ten behoeve van bakkerijen. De heer Z is niet eerder betrokken geweest bij rechtspersonen in voornoemde branche.

De heer X is, middels de financiële holding 5 B.V., bestuurder van 8 B.V. Dit betreft een winkel in drogisterij artikelen, detailhandel via internet in voedingsmiddelen en drogisterijwaren en broodbakkersbedrijf. Ook is hij betrokken bij 4 B.V., een groothandel in voedings- en genotmiddelen en farmaceutische producten.

Uit literatuur volgt dat om ontdekking tijdens transport naar andere landen te voorkomen, verdovende middelen regelmatig worden vermengd met reguliere producten. Ook worden verdovende middelen vaak verstopt tussen bederfelijke producten als fruit en bloemen, omdat deze vrachten minder gecontroleerd worden door instanties zoals de Douane. Verdovende middelen worden weleens aangetroffen in grote industriële machines. Voordeel hiervan is dat deze door de vorm, gewicht en omvang en het vele metaal moeilijk te scannen of op andere wijze te controleren zijn door de Douane. Daarnaast wordt harddrugs weleens aangetroffen in loods en die worden gebruikt als opslag. De beschikking over een loods kan daarom bijdragen aan het risico op misbruik ten aanzien van de handel in verdovende middelen. De heer Z heeft tijdens zijn eerdere betrokkenheid bij rechtspersonen beschikking gehad over een loods. De heer Z geeft in de eerder genoemde politieregistratie van DATUM aan dat hij in de loods een bedrijf wil beginnen welke handelt in restpartijen vlees en bevroren vis en dat hij in de andere helft van de loods verpakkingen neer wilde zetten. In deze loods is destijds een grote hoeveelheid grondstoffen voor de productie van harddrugs aangetroffen.¹⁵ Ook voor de handelsactiviteiten van 1 B.V. is de beschikking over een loods voor opslag van meerwaarde.

De heer X heeft ook de beschikking over een loods. Per DATUM heeft hij een loods aan de ADRES 3 in eigendom.¹⁶ Het pand heeft de heer X voor een bedrag van € BEDRAG gekocht van de rechtspersoon 5 B.V., waarvan hijzelf bestuurder en enig aandeelhouder is.

¹⁵ Registratie PL Politie Midden- en West-Brabant, DATUM.

¹⁶ Kadaster afschrift openbaar register Hyp4 deel, nummer, DATUM.

De nieuw opgerichte rechtspersoon 1 B.V., waar de heren X en Z bij betrokken zijn, is gevestigd op bovengenoemd adres. Andere rechtspersonen waarbij de heer X betrokken is, zijn gevestigd op een buuradres, XXXX. Dit pand is in eigendom van de rechtspersoon 5 B.V. en is op DATUM in eigendom verkregen voor een bedrag van € BEDRAG.

Gezien de risicobranche en het eerdere gebruik van een loods en rechtspersonen bij de handel in verdovende middelen, waarbij het exploiteren van legitieme handelsactiviteiten als dekmantel werd gebruikt, bestaat het risico dat ook deze bedrijfspanden misbruikt worden voor de handel in verdovende middelen.

3.2. Belastingfraude

Er zijn meerdere indicatoren waarop TRACK het risico baseert dat rechtspersonen in het netwerk (mogelijk) worden misbruikt voor belastingfraude.

3.2.1. Financiële onregelmatigheden

3.2.2. Fiscale onregelmatigheden

3.2.1. Financiële onregelmatigheden

De jaarrekening van een bedrijf dient in principe binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar te worden vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders en gedeponeerd bij het handelsregister van de Kamer van Koophandel.¹⁷

Meerdere rechtspersonen in het netwerk van de heer Z hebben geen jaarrekeningen gedeponeerd. De rechtspersoon 13 B.V. is opgericht in 2015 en heeft tot op heden geen jaarrekeningen gedeponeerd. 12 B.V. heeft de jaarrekeningen over 2014 en 2015 niet gedeponeerd. De jaarrekening van 2016 is wel tijdig gedeponeerd. 3 B.V. heeft de jaarrekening van 2015 niet gedeponeerd. Het niet voldoen aan de verplichting tot deponeren die voortvloeit uit artikel 10 BW en artikel 2:394 BW kan als een economisch delict worden geclassificeerd. Dit vormt een indicatie voor onbehoorlijk bestuur.

3.2.2. Fiscale onregelmatigheden

De, volgens het Handelsregister, actieve rechtspersonen in het netwerk laten meerdere fiscale onregelmatigheden zien. Deze onregelmatigheden zien op het niet doen van aangiftes omzetbelasting, vennootschapsbelasting en loonbelasting en het niet betalen van openstaande aanslagen.

De rechtspersoon 3 B.V. heeft meerdere aangifte- en betaalverzuimen voor de omzetbelasting. In totaal vier aangifteverzuimen en twee betaalverzuimen over de jaren 2013 tot en met 2018. Daarnaast is er sprake van twee verzuimen voor de loonheffing in 2018. De aanslagen voor de loonheffing in 2018 staan nog open. Ook heeft de Belastingdienst over 2015 de maximale verzuimboete van € BEDRAG opgelegd voor het niet of niet volledig doen van de aangifte vennootschapsbelasting.

¹⁷ In bijzondere omstandigheden kan vaststelling om zwaarwichtige redenen met zes maanden worden uitgesteld. De uiterste datum voor deponering is dertien maanden (art 2:394 lid 3 BW). Nalatigheid in deze is een economisch delict op grond van artikel 2:394 lid 3 jo artikel 1 lid 4 WED jo artikel 2 lid 4 WED.

Van de recent opgerichte rechtspersoon 1 B.V. zijn nog geen gegevens bekend, gezien de recente oprichtingsdatum.

11 B.V. waarbij de heer Z, middels 13 B.V., tot DATUM betrokken was heeft eveneens verzuimen. Voor de omzetbelasting betreft het in de jaren 2013 tot en met 2018 zes aangifte- en twee betaalverzuimen. Daarnaast is sprake van drie aangifte- en veertien betaalverzuimen voor de loonheffing over 2017 en 2018. Er staan in totaal achttien aanslagen open, waarvan elf van 2018. Het totaal openstaande bedrag is € BEDRAG,-.

Ook bij 13 B.V. is een soortgelijk beeld te zien. Over 2016 en 2017 zijn er vier aangifteverzuimen en drie betaalverzuimen voor de omzetbelasting. Voor de loonheffing zijn er over 2017 en 2018 zes aangifte- en vijftien betaalverzuimen.

Ook is er voor het niet of niet volledig doen van de aangifte vennootschapsbelasting in 2015 de maximale verzuimboete opgelegd van € BEDRAG en staan er achttien aanslagen open van in totaal € BEDRAG. Een aantal van de aanslagen is opgelegd in 2018 en valt nog binnen de betalingstermijn.

Door de Belastingdienst zijn daarnaast meerdere boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken gedaan. Blijkens een verslag van een bedrijfsbezoek aan 13 B.V. op DATUM blijkt dat het pand tijdens het bedrijfsbezoek geheel leeg was en er ook niemand aanwezig was. In combinatie met het niet indienen van aangiften omzetbelasting is besloten om het omzetbelastingnummer in te trekken.¹⁸ Eenzelfde beeld bleek bij 11.V., waar de heer Z bij betrokken was. In de periode van DATUM tot DATUM is getracht contact te leggen, maar er bleek niemand aanwezig op het adres. Ten tijde van de controle bleek de rechtspersoon te zijn verkocht. Aangezien er ook geen contact mogelijk was met de nieuwe bestuurder en boekhouder heeft de Belastingdienst het omzetbelastingnummer en loonheffingsnummer afgevoerd.¹⁹

¹⁸ Belastingdienst: verslagje bedrijfsbezoek DATUM.

¹⁹ Belastingdienst: verslag bedrijfsbezoek DATUM.

4. Conclusie

TRACK constateert een verhoogd risico op misbruik ten aanzien van de recent opgerichte 1 B.V. op (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen. De indicatoren die hieraan bijdragen zijn het feit dat er eerder verdovende middelen zijn aangetroffen in een loods, de recente veroordeling voor het aantreffen van verdovende middelen in een container waar gebruik is gemaakt van een rechtspersoon als dekmantel en de beschikking over loodsen bij de (middellijk) bestuurders. TRACK weegt daarnaast in het risico mee dat de FIU een aanzienlijke transactie verdacht heeft verklaard ten aanzien van een rechtspersoon waarbij de heer Z destijds betrokken was en niet veel later is uitgetreden. Binnen het netwerk zijn mogelijkheden voor opslag en transport van goederen, waarbij in het verleden is geconstateerd dat er verdovende middelen zijn vervoerd en opgeslagen. Gezien de branche waarin de rechtspersonen actief zijn, in samenhang gezien met de hiervoor genoemde indicatoren, bestaat het risico dat een ogenschijnlijk legaal bedrijf wordt misbruikt voor (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen. Ten aanzien van het risico op belastingfraude wordt meegewogen dat bij de actieve rechtspersonen in het netwerk niet wordt voldaan aan de fiscale en financiële verplichtingen. Zowel wat betreft de verplichting tot het deponeren van de jaarrekeningen als het (tijdig) indienen van aangiften omzetbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting wordt structureel niet voldaan.

Geraadpleegde bronnen

Ten behoeve van onderhavige risicoanalyse zijn navolgende bronnen in de periode van 2 augustus 2019 tot 13 augustus 2019 één of meerdere keren geraadpleegd.²⁰ Volledigheidshalve zij opgemerkt dat TRACK uitsluitend brongegevens in deze risicomelding verwerkt heeft, die met het oog op misbruik van of door rechtspersonen bruikbaar zijn geweest.

Bron	Geraadpleegd
KvK	☒
BRP	☒
JDS	☒
Belastingdienst	☒
Politie	☒
OM	☒
UWV	☒
RDW	☒
Kadaster	☒
Internet	☒
FIOD	☒
CIR	☐
KMAR	☐
Buitenlands(e) handelsregister(s)	☐
Faillissementsgriffie	☐
Strafgriffie	☒
Lexis Nexis	☐
Douane	☒
Inspectieview	☒
ISZW	☐
ILT	☐
NVWA	☐
DNB	☐
AFM	☐

²⁰ De gegevens afkomstig van de politie, Belastingdienst, Douane en het UWV zijn éénmalig opgevraagd bij de betreffende informatieleverancier. De informatieverzoeken aan deze informatieleveranciers zijn op 8 augustus 2019 (vervolgverzoek op: 15 augustus 2019) verzonden.

Afkortingenlijst

Hieronder vindt u een lijst met de door TRACK veel gebruikte afkortingen.

<i>AFM:</i>	<i>Autoriteit Financiële Markten</i>
<i>AWR:</i>	<i>Algemene wet Inzake rijksbelastingen</i>
<i>BRP:</i>	<i>Basisregistratie Personen</i>
<i>CIR:</i>	<i>Centraal Insolventieregister</i>
<i>DNB:</i>	<i>De Nederlandsche Bank</i>
<i>FIOD:</i>	<i>Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>
<i>ICL:</i>	<i>Intracommunautaire levering</i>
<i>ICV:</i>	<i>Intracommunautaire verwerving</i>
<i>JDS:</i>	<i>Justitieel Documentatie Systeem</i>
<i>Kmar:</i>	<i>Koninklijke Marechaussee</i>
<i>KvK:</i>	<i>Kamer van Koophandel</i>
<i>RDW:</i>	<i>Rijksdienst voor Wegverkeer</i>
<i>UWV:</i>	<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i>
<i>Wcr:</i>	<i>Wet Controle op Rechtspersonen</i>



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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