

BIJDRAGE AAN DE INTERNETCONSULTATIE INZAKE HET CONCEPT-WETSVORSTEL FINANCIERINGSSTRUCTUUR HANDELSREGISTER

SAMENVATTING

1. Dit concept-wetsvoorstel tot wijziging van de financieringsstructuur van het handelsregister is geheel gebaseerd op de veronderstelling dat het register zelf volledig en betrouwbaar is.
2. Maar het huidige handelsregister is onvolledig en daarmee onvoldoende betrouwbaar, omdat de Kamer van Koophandel van een van de belangrijkste groepen deelnemers aan het economisch verkeer, de publiekrechtelijke rechtspersonen, vrijwel geen serieuze informatie ontvangt over tekenbevoegdheden, hoewel de verplichting daartoe is vastgelegd in artikel 16a Handelsregisterwet 2007 (**hierna: Hrw 2007**). Het niet inschrijven van deze gegevens is een economisch delict, maar dat wordt – nu het overheden betreft – niet strafrechtelijk vervolgd. De Minister van Financiën heeft wel de bevoegdheid om naleving af te dwingen via bestuursrechtelijke maatregelen. Daarvan heeft hij nooit gebruik gemaakt, hoewel de Minister van EZK of de Kamer van Koophandel daarom zouden kunnen vragen.
3. Door deze wijdverbreide cultuur van nalatigheid aan de zijde van de eigenaar van het register (de Staat der Nederlanden, die alle Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen in het leven heeft geroepen) kunnen gebruikers vrijwel niet nagaan welke overheidsfunctionarissen een volmacht hebben om namens het bestuursorgaan waarbij zij in dienst zijn, privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Burgers en bedrijven lopen daardoor forse risico's, omdat publiekrechtelijke rechtspersonen geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor onbevoegd uitgeoefende volmachten.
4. De Kamer van Koophandel heeft, hierop geattendeerd, geweigerd ook maar iets te doen om dit probleem aan te pakken. Zij stelt zich op het standpunt *“dat het onderzoek van de Kamer meer dient te omvatten dan het summierlijk “checken” van de opgave, maar niet zover strekt dat op alle mogelijke onjuistheden wordt gecontroleerd; de juistheid en volledigheid van de opgave blijft de verantwoordelijkheid van degene die opgaveplichtig is of daartoe bevoegd is. Gelet op het vorenstaande is de Kamer niet gehouden en ook niet voornemens artikel 16a Handelsregisterwet 2007 alsnog nageleefd te krijgen”*.
5. Het probleem dat deelnemers aan het economisch verkeer in het handelsregister, behoudens een enkele uitzondering, niet kunnen nagaan wie namens de Staat of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten, zou nog kunnen worden geduld als alle publiekrechtelijke rechtspersonen zouden beschikken over een eigen up to date openbaar volmachtregister. Maar uit diverse - na verzoeken op grond van de Wet open overheid openbaar gemaakte - documenten blijkt dat zelfs bij de rijksoverheid vrijwel geen enkel bestuursorgaan of rechterlijk orgaan daarover beschikt. Sterker: op hoog ambtelijk niveau worden momenteel voorbereidingen getroffen om bestaande (al nauwelijks nageleefde) registerverplichtingen, waaronder artikel 16a Hrw 2007, af te zwakken of te schrappen. Want: teveel gedoe voor de ministeries.
6. Deze bijdrage aan de internetconsultatie is niet alleen een reactie op het hier besproken concept-wetsvoorstel, maar ook een schot voor de boeg voor latere – reeds aangekondigde - pogingen om de kernfunctie van het handelsregister (de kenbaarheid van deelnemers aan het economisch verkeer) nog verder aan te tasten.

1. DE DATAVISIE HANDELSREGISTER: WEL DE SPLINTERS, NIET DE BALK

Met haar brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2022 [¹ - *alle noten zijn eindnoten*] presenteerde de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mevrouw Adriaansens, de “Datavisie Handelsregister”. Het doel van dit document is *“te komen tot een beleidskader voor integer gebruik van de Handelsregistergegevens ten bate van de samenleving. De wrijving die op dit moment bestaat, zit vooral tussen de openbaarheid van het Handelsregister (HR), ten dienste van onder andere rechtszekerheid en fraudeweerbaarheid, en de privacy en veiligheid van in het HR geregistreerde personen”*.

Het stuk kwam niet uit de lucht vallen. In de voorafgaande periode had de Tweede Kamer zich bij diverse gelegenheden bezorgd getoond dat de toegankelijkheid van het Handelsregister risico’s met zich meebrengt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de daarin geregistreerde personen. Voor een overzicht van de tussen de regering en de Kamers gevoerde discussie, zie [²].

Uiteraard is het een goede zaak dat de wetgever alert is op signalen uit de samenleving. Hij dient zich te realiseren dat maatschappelijke en technologische ontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat regelgeving die jarenlang geen vragen oproep inmiddels toch onwenselijke gevolgen kan hebben. Daarom van mijn kant geen kwaad woord over de Datavisie en de inspanningen van alle betrokkenen (Staten-Generaal, regering, ambtelijk EZK, Kamer van Koophandel en de verschillende belangenorganisaties) om de daarin voorziene maatregelen gerealiseerd te krijgen.

Waar ik moeite mee heb, is dat de hele operatie gebaseerd is op de veronderstelling dat het Handelsregister momenteel reeds voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt. Dat is aantoonbaar niet het geval: in deze bijdrage aan de internetconsultatie documenteer ik dat aan de hand van openbare bronnen. Ik maak gebruik van wet- en regelgeving, Tweede Kamerstukken en besluiten op grond van de Wet open overheid waarmee tot dien onbekende documenten in de openbaarheid zijn gebracht.

Aan de hand van die bronnen laat ik vervolgens zien dat noch het Ministerie van EZK, noch de Kamer van Koophandel, noch het Ministerie van Financiën een begin van bereidheid heeft om de niet-naleving van de Handelsregisterwet door publiekrechtelijke rechtspersonen aan te pakken.

Zet daarnaast dat het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) het Ministerie van EZK onlangs heeft verzocht om heroverweging (lees: afschaffing of afzwakking) van artikel 16a Hrw 2007, dat alle publiekrechtelijke rechtspersonen verplicht de door hen verleende volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in het Handelsregister in te schrijven. EZK heeft daarop laten weten dat de betreffende beleidsdirectie voornemens is het bewuste artikel bij een wetswijziging tegen het licht te houden.

Vandaar het kopje boven deze paragraaf: met de Datavisie wordt getracht een aantal splinters uit het Handelsregister te verwijderen (waarvoor hulde), maar de balk wordt genegeerd: in het Handelsregister ontbreekt bijkans alle informatie over de volmachten die zijn verleend door publiekrechtelijke rechtspersonen. Die nemen een niet onbelangrijk deel van het economisch verkeer voor hun rekening. Het gebrek aan informatie over de bevoegdheden van functionarissen van publiekrechtelijke rechtspersonen betekent dan ook een forse aantasting van de rechtszekerheid in het economisch verkeer.

2. UITERAARD IS DE MINISTER TE GOEDER TROUW, MAAR HET HANDELSREGISTER BIEDT GEWOON GEEN JURIDISCHE ZEKERHEID BIJ TRANSACTIES MET OVERHEDEN

Minister Adriaansens schrijft in haar brief van 8 mei 2024 aan de Tweede Kamer (32761, nr. 298) : *“In het openbare Handelsregister kan iedereen met juridische zekerheid nagaan met wie hij zaken doet. Dat biedt rechtszekerheid in het economisch verkeer”*. Nu spreken of schrijven Nederlandse ministers nooit bewust onware dingen, dus moeten haar ambtelijke medewerkers – en dat verbaast mij dan weer niet heel erg – haar een al te rooskleurig beeld van de betrouwbaarheid van het handelsregister hebben gegeven. Zodat zij in de memorie van toelichting op het thans voor internetconsultatie voorliggende concept-wetsvoorstel het handelsregister kon presenteren als een database waarin iedereen de gegevens van zakenpartners kan controleren: *“Het handelsregister bevat informatie over alle bedrijven, rechtspersonen en organisaties die economisch actief zijn, waardoor het mogelijk is betrouwbaar zaken te doen. Van contact- en adresgegevens tot essentiële informatie zoals tekenbevoegdheid en de status van eventuele faillissementen”*.

In deze bijdrage leg ik uit waarom deze claim niet houdbaar is:

- van een van de belangrijkste groepen deelnemers aan het economisch verkeer, de publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn gegevens over de door hen verleende volmachten nauwelijks te vinden in het handelsregister. Ik documenteer dat ambtelijk EZ dat aanvankelijk ook niet nodig vond, dat de Tweede Kamer er toch op stond, dat de regering het toezegde, waarna de Tweede Kamer het met instemming van de regering met een amendement in de wet vastlegde in de vorm van artikel 16a Hrw 2007 ([paragraaf 3](#));
- uit een Woo-besluit van EZK is gebleken dat (indertijd) EZ in 2007 en later niets heeft gedaan om de bepaling met een voorlichtingscampagne onder de aandacht te brengen van alle publiekrechtelijke rechtspersonen. Hoe dan ook: artikel 16a Hrw 2007 wordt vrijwel niet nageleefd. Deze misstand is inmiddels wel doorgedrongen tot de eerstverantwoordelijke bestuursorganen (de Ministeries van EZK en Financiën en de Kamer van Koophandel), maar deze tonen geen begin van bereidheid het probleem aan te pakken ([paragraaf 4](#));
- eind 2021, begin 2022 kreeg de rijksdienst een aantal externe signalen dat niet alleen artikel 16a Hrw 2007 niet wordt nageleefd, maar dat dat ook gold voor artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk. Die bepaling verplicht praktisch alle bestuursorganen en rechterlijke organen die deel uitmaken van de centrale overheid tot het bijhouden van openbare volmachtregisters. De noodzaak daartoe vloeit voort uit artikel 4.9 van de Comptabiliteitswet 2016: als de regels van deze wet niet worden nageleefd, blijven privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Staat toch geldig, *behalve* als de Staat wordt vertegenwoordigd door een ambtenaar die daartoe niet bevoegd is ([paragraaf 5.1](#));
- op advies van een werkgroep van mandaatspecialisten heeft het Interdepartementaal overleg van de Hoofden Juridische Zaken (IHJZ) recent aanbevolen dat – nu de naleving van artikel 16a Hrw 2007 door ministeries als een te grote administratieve last wordt ervaren - EZK gaat onderzoeken hoe artikel 16a Hrw 2007 kan worden afgezwakt of afgeschaft. Dat is per definitie een aantasting van de kernfunctie van het handelsregister. Daarnaast zou Financiën moeten onderzoeken of de verplichting in de comptabiliteitswetgeving tot het bijhouden van openbare volmachtregisters kan worden afgeschaft. Burgers en bedrijven draaien dan dus op voor het risico dat ambtenaren met wie zij zaken doen, daartoe niet bevoegd zijn ([paragraaf 5.2](#)).

Allicht vraagt de lezer zich af: is er – sinds de Hrw 2007 op 1 januari 2008 in werking trad – dan geen enkel extern onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het register ? Die vraag komt aan de orde in [paragraaf 6](#). Het antwoord, de lezer raadt het al, is niet opbeurend. In [paragraaf 7](#) trek ik mijn conclusie.

3. DE GEVOLMACHTIGDEN VAN PUBLIEKRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN ZIJN VRIJWEL NIET TE VINDEN IN HET HANDELSREGISTER

De gevolmachtigden van één van de belangrijkste groepen zakenpartners, de Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen (samen goed voor een jaarlijkse omzet van honderden miljarden euro's) zijn vrijwel niet te vinden in het handelsregister [3]. Volledige zekerheid daarover kan uiteraard pas worden verkregen door het complete handelsregister na te lopen op geregistreerde volmachten van deze rechtspersonen, maar ik heb steekproeven gedaan en mijn negatieve bevindingen zijn door geen enkel ministerie of de Kamer van Koophandel tegengesproken. In een notitie uit november 2022 van het secretariaat van het Interdepartementaal Overleg Juridische Zaken (IHJZ) wordt vermeld: “[...] een eenvoudige zoekslag op de website van de KVK heeft geen volmachten opgeleverd. Het is derhalve zeer waarschijnlijk dat de departementen deze verplichting niet naleven” [online - 4].

Hoe komt het dat zoveel overheidsinstanties gewoon een wettelijk voorschrift negeren en daarmee een economisch delict begaan? Het Ministerie van EZK en de Kamer van Koophandel hebben géén idee, dus de kans is aanwezig dat u als lezer het ook niet weet. Ik heb mij er met tegenzin in verdiept en kan het nu wèl uitleggen.

3.1 De Handelsregisterwet 2007 zou alle eerdere problemen oplossen

Op **5 augustus 2006** werd bij de Tweede Kamer wetsvoorstel 30656 aanhangig gemaakt [5]. Het beoogde een ambitieuze renovatie van de Handelsregisterwet 1996 [6]:

“Het handelsregister wordt uitgebreid en verbeterd tot een nieuw integraal, digitaal basisregister van ondernemingen en rechtspersonen [7]. Uit het feit dat het een basisregister betreft, volgt dat het streven is naar een compleet en zo actueel en volledig mogelijk register, dat bijdraagt aan de goede vervulling van publiekrechtelijke taken”.

En:

“In het handelsregister zijn belangrijke gegevens over en voor ondernemingen en rechtspersonen vastgelegd, zoals bijvoorbeeld wie tekeningsbevoegd is. Door het toegankelijk maken van deze gegevens biedt het handelsregister rechtszekerheid bij het aangaan van overeenkomsten, met zowel leveranciers als afnemers”.

3.2 Regering meende aanvankelijk: volmachtregisters centrale overheid hoeven niet in het handelsregister

Verderop in de memorie van toelichting [8] schreef de regering dat door publiekrechtelijke organen verleende volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen niet in het handelsregister vermeld zouden hoeven worden. Artikel 1, vierde lid, van het toen nog geldende Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 verplichtte de belangrijkste staatsorganen immers al tot het inrichten van openbare volmachtregisters [online - 9].

3.3 Kamer overtuigt regering: volmachtregisters centrale overheid toch in het handelsregister

Maar de Tweede Kamer had allerlei klachten gekregen over het onvoldoende functioneren van die registers. Gelet op die kritiek zegde Staatssecretaris Van Gennip (EZ), belast met de verdediging van wetsvoorstel 30656, op **7 februari 2007** al in haar eerste termijn in het plenaire debat toe *“dat ik in*

overleg met het ministerie van Financiën en dat van Justitie zal bewerkstelligen dat de registers die op basis van de Comptabiliteitswet 2001 aangeven wie namens de overheid privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten – dat zijn de volmachtregisters – met het Handelsregister worden geïntegreerd” (Handelingen II 2006/07, nr. 40, p. 2408).

3.4 Tweede Kamer beslist: ALLE volmachten van ALLE publiekrechtelijke rechtspersonen horen in het handelsregister

De CDA-fractie meldde tijdens het plenaire debat niet te willen wachten op de uitvoering van de toezegging van de staatssecretaris en kwam met een amendement, waarmee werd vooruitgelopen op de beoogde integratie. In haar schriftelijke reactie op de ingediende amendementen ^[10] onderschreef de staatssecretaris het uitgangspunt van dit specifieke amendement dat ook in het handelsregister moet kunnen worden nagegaan wie namens de overheid bevoegd zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Het amendement werd uiteindelijk op **15 februari 2007** met algemene stemmen aangenomen en voegde aan het wetsvoorstel een artikel 16a toe, dat thans deel uitmaakt van de Hrw 2007 [online - ¹¹]:

1. *“In het handelsregister wordt de door een publiekrechtelijke rechtspersoon verleende volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen opgenomen.*
2. *Artikel 25 is niet van toepassing op de in het eerste lid bedoelde gegevens”.*

Vanuit de optiek van de Tweede Kamer was er met de plenaire behandeling van wetsvoorstel 30656 dus een soort homerun geslagen:

- niet alleen zouden op grond van de toezegging van Staatssecretaris Van Gennip alle (bij elkaar mogelijk veel meer dan honderd) volmachtregisters van de centrale overheid in het handelsregister worden geïntegreerd;
- de verplichting daartoe kreeg meteen een wettelijke grondslag; en
- zou niet beperkt blijven tot organen van de centrale overheid, maar zich uitstrekken tot alle publiekrechtelijke rechtspersonen (provincies, gemeenten, waterschappen, enz.).

4. OOK ALS HET PROBLEEM BOVEN WATER KOMT, KIJKEN DE VERANTWOORDELIJKE INSTANTIES WEG

4.1 EZK geeft toe: er is niets gedaan ter uitvoering van de toezegging tot integratie van de volmachtregisters in het handelsregister. En dat is niet aan de Tweede Kamer gemeld

In een verzoek aan EZK van **4 augustus 2022** op basis van de Wet open overheid (Woo) werd gevraagd om openbaarmaking van alle beschikbare informatie over de uitvoering van de toezegging van Staatssecretaris Van Gennip (EZ) in het TK-debat van 7 februari 2007 (zie hierboven paragraaf 3.3) dat alle volmachtregisters van de centrale overheid in het handelsregister zouden worden geïntegreerd.

Bij Woo-besluit van **21 september 2022** [online - ¹²] werden enkele documenten openbaar gemaakt. Daaruit bleek niet dat er door ambtelijk EZ sinds februari 2007 ook maar één stap was gezet om de toezegging van de staatssecretaris uit te voeren ^[13]. Ook was geen enkel document gevonden, waaruit bleek dat de Tweede Kamer was geïnformeerd over de wijze van uitvoering van de toezegging of het feitelijk nalaten van die uitvoering ^[14].

4.2 EZK blijkt ook overigens helemaal niets te hebben gedaan om artikel 16a Hrw 2007 nageleefd te krijgen. En de huidige Minister werd ook daarover niet geïnformeerd

Op **30 mei 2023** kreeg EZK een nieuw Woo-verzoek, nu tot openbaarmaking “*van alle informatie die enig licht kan werpen op de rol van het Ministerie van EZK bij de niet-naleving van artikel 16a Hrw 2007*”. Het daarop genomen Woo-besluit van **10 november 2023** [online - ¹⁵] leverde geen enkel nieuw document op, zodat – in samenhang met de uiterst gedetailleerde vraagstelling in het Woo-verzoek [online - ¹⁶] – buiten twijfel kwam te staan dat EZ niet alleen had nagelaten uitvoering te geven aan de toezegging van Staatssecretaris Van Gennip, maar zelfs geen voorlichtingscampagne had gevoerd of andere activiteiten had ondernomen om alle publiekrechtelijke rechtspersonen te wijzen op hun nieuwe wettelijke verplichting tot het in het handelsregister inschrijven van verleende volmachten.

Ook kwam vast te staan dat de Minister van EZK, mevrouw Adriaansens, door ambtelijk EZK niet was geïnformeerd over het Woo-besluit van 21 september 2022, hoewel daarmee toch was komen vast te staan dat EZ de toezegging van Staatssecretaris Van Gennip niet had uitgevoerd en dat ook nooit aan de Tweede Kamer had gemeld. Hoewel Minister Adriaansens thans staatsrechtelijk de volle ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor alles wat er mis ging sinds 1 januari 2008, mag duidelijk zijn dat zowel zij als haar ambtsvoorgangers door ambtelijk EZK hierover niet of volstrekt onvoldoende zijn geïnformeerd. Als de Tweede Kamer haar of haar ambtsopvolger hiervoor ter verantwoording roept, is het wel zo netjes als dat aspect (jarenlang ambtelijk zwijgen door ambtenaren op wie een minister moet kunnen vertrouwen) zwaar wordt meegewogen.

4.3 Ook de Kamer van Koophandel wil niets doen om artikel 16a Hrw 2007 nageleefd te krijgen

Op een Woo-verzoek van **9 mei 2023** antwoordde de Kamer van Koophandel op **26 mei 2023** [online - ¹⁷] dat na een zoekslag in de postbussen van ambtenaren, de afdelingsschijf, de kennisbank en het fysieke archief geen documenten waren aangetroffen die enig licht konden werpen op de rol van de Kamer van Koophandel bij de niet-naleving van artikel 16a Hrw 2007.

De indiener van het Woo-verzoek had eveneens op **9 mei 2023** een brief aan de Raad van Bestuur van de Kamer van Koophandel gezonden, waarin hij – onder verwijzing naar dat verzoek – de Raad vroeg te willen aangegeven of hij zich toch zou willen gaan inspannen om artikel 16a Hrw 2007 alsnog nageleefd te krijgen. Als alternatief daarvoor noemde hij dat de verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen van door publiekrechtelijke rechtspersonen verleende volmachten bij deze rechtspersonen zelf zou worden teruggelegd, bij voorkeur met behulp van één centraal mandaat- en volmachtregister voor de centrale overheid. In dat geval zou het college daarover uiteraard het gesprek met de Minister van EZK moeten openen.

In een namens de Raad van Bestuur geschreven antwoord van **12 juni 2023** [online - ¹⁸] schreef een functionaris van de Afdeling Juridische Zaken dat de Kamer van Koophandel krachtens artikel 40 Hrw 2007 maatregelen treft die ertoe strekken te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is. Onder verwijzing naar de juridische vakliteratuur maakt de Kamer onderscheid tussen administratieve juistheid en feitelijke juistheid. De Kamer acht zich verantwoordelijk voor de administratieve juistheid: foutloos en snel verwerken van gegevens en adequate beveiliging. Voor de feitelijke juistheid (waarheid en tijdige aanlevering van gegevens) zouden primair de inschrijfplichtigen verantwoordelijk zijn. De brief vervolgt:

“[...] Wel rust op de Kamer de taak de juistheid van de aangeleverde gegevens te onderzoeken. Dit doet de Kamer op basis van artikel 4 en 5 van het Handelsregisterbesluit 2008. Daarnaast heeft de Kamer duidelijk op haar website en in haar formulieren omschreven waaraan een opgave omtrent een publiekrechtelijk rechtspersoon allemaal dient te voldoen; hierin wordt ook de volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen genoemd. Overigens kunnen vanaf april 2021 ook bepaalde zelfstandige onderdelen van de publiekrechtelijke rechtspersoon Staat der Nederlanden zich inschrijven in het Handelsregister, zoals de Raad voor de rechtspraak of de Raad van State. Het is een facultatieve inschrijving, geen verplichting.

De wetgever heeft uitdrukkelijk bepaald dat het onderzoek van de Kamer meer dient te omvatten dan het summierlijk ‘checken’ van de opgave, maar niet zover strekt dat op alle mogelijke onjuistheden wordt gecontroleerd; de juistheid en volledigheid van de opgave blijft de verantwoordelijkheid van degene die opgaveplichtig is of daartoe bevoegd is.

Gelet op het vorenstaande is de Kamer niet gehouden en ook niet voornemens om artikel 16a Hrw 2007 alsnog nageleefd te krijgen”.

4.4 Maar met stilzitten wordt niet voldaan aan artikel 40 Hrw 2007

Dit heeft in elk geval de verdienste van een helder antwoord. Artikel 40 Hrw 2007 verplicht de Kamer van Koophandel inderdaad tot het treffen van *“maatregelen die ertoe strekken te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is”*. Maar zij meent daaraan reeds te voldoen nu zij in haar voorlichting herhaalt wat er in de wet staat, namelijk wat de verplichtingen zijn van de diverse categorieën opgaveplichtigen. Dat publiekrechtelijke rechtspersonen daar niet aan voldoen en dat daardoor (vele) tienduizenden volmachten ten onrechte niet zijn ingeschreven, acht zij allicht betreurenswaardig, maar zij meent dat dit haar niet mag worden aangerekend.

De Kamer van Koophandel heeft er dus naar eigen zeggen alles aan gedaan om te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is. Dat dat *feitelijk* niet het geval is, ziet zij kennelijk ook niet als aanleiding om over te gaan tot twee voor de hand liggende maatregelen:

- a) in gesprek gaan met de Minister van EZK, de eerstverantwoordelijke voor de naleving van de Hrw 2007;
- b) in gesprek gaan met de Minister van Financiën, die krachtens artikel 47a resp. 47b Hrw 2007 bevoegd is een last onder dwangsom resp. een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van overtreding van artikel 47 Hrw 2007: *“Het is verboden te handelen in strijd met dan wel niet te voldoen aan een bij of krachtens deze wet gestelde verplichting tot het doen van een opgave ter inschrijving in het handelsregister”*.

En dit terwijl de Kamer van Koophandel er als geen ander van op de hoogte is dat de Minister van Financiën deze bevoegdheden wèl inzet als het gaat om de naleving van de diverse verplichtingen in de Hrw 2007 tot het registreren van uiteindelijk belanghebbenden in diverse rechtspersonen (de zogenaamde UBO-registratie). Met het daartoe door deze minister genomen *“Mandaatbesluit handhaving naleving UBO-registratie Handelsregisterwet” (bijlage 1)* krijgen enkele topambtenaren van de Belastingdienst carte blanche om de bevoegdheden van de minister op grond van artikel 47a en

47b van de Handelsregisterwet uit te oefenen. Van die mandaten kunnen zij zonder probleem ondermandaten verlenen, zodat bijkans elke ambtenaar van de Belastingdienst kan worden ingezet om naleving van UBO-registraties af te dwingen.

Sterker nog: als de Minister van EZK of de Kamer van Koophandel de Minister van Financiën zouden vragen om het hier besproken mandaatbesluit zodanig te verruimen dat daaronder alle verplichte registraties in het Handelsregister vallen, kan deze dat doen door schrapping van de letters “UBO-“ uit het woord “UBO-registratie” in artikel 7 van dat besluit. Zo simpel kan regelgeving soms zijn. Uiteraard hoort daar wel een instructie aan de Belastingdienst bij, hoe met deze verruimde bevoegdheid om te gaan. Die instructie zou onder leiding van EZK moeten worden geschreven. Uiteraard in nauw overleg met de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, maar ook in samenspraak met BZK (Rijksdienst), IPO (Provincies), de VNG (Gemeenten) en de Raad voor de rechtspraak als voornaamste vertegenwoordigers van de bestuurs- en rechterlijke organen die zich nu al zestien jaar schuldig hebben gemaakt aan het economisch delict dat niet-inschrijving van volmachten tenslotte is ^[19].

5. DE RIJKSOVERHEID WIL ZICH ONTDOEN VAN REGISTERVERPLICHTINGEN

5.1. De ministeries worden geattendeerd op de mandaatproblematiek

In december 2021 boog het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) zich over een notitie van een oud-rijksambtenaar, die op verzoek van het Ministerie van BZK de tekst van een door hem ingediend bezwaarschrift had omgewerkt tot een signaleringsnotitie over de mandaatproblematiek: het stelsel van regelingen en besluiten waarmee bestuursorganen de bevoegdheden die zij krachtens enige wet hebben gekregen, kunnen doorverlenen aan onder hen ressorterende functionarissen. Dat gebeurt in algemene mandaatbesluiten en betreft niet alleen mandaten (tot het nemen van besluiten namens het bestuursorgaan), maar vrijwel steeds ook volmachten (tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen namens het bestuursorgaan) en machtigingen (tot handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn).

De notitieschrijver signaleerde een veelheid aan problemen [online - ²⁰], waaronder:

- het veelvuldig niet-naleven van de in departementale algemene mandaatbesluiten opgenomen registerplichten;
- het vrijwel rijksbrede niet-naleven van artikel 16a Hrw 2007;
- het vrijwel rijksbrede niet-naleven van artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR), dat alle ministers (voor zover hoofden van een departement), alle Hoge Colleges van Staat (Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer, enzovoort), alle rechtbanken en gerechtshoven enzovoort verplicht tot het in stand houden van een openbaar volmachtregister “*waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft*”;
- en allicht het meest opmerkelijke: de observatie dat de meeste ministeries zich er niet van bewust leken te zijn dat indien bevoegdheden als mandaat of volmacht een *algemeen* karakter hebben (dat wil zeggen dat ze kunnen worden gebruikt in een bepaalde categorie van gevallen), deze pas in werking treden na publicatie in de Staatscourant ^[21]. In de praktijk worden echter hoofdzakelijk de algemene mandaten en volmachten van hoge ambtenaren (van de SG tot en met directeurs of afdelingshoofden) in de Staatscourant gepubliceerd. Daardoor zijn algemene mandaten en

volmachten die aan hiërarchisch lagere ambtenaren zijn verleend vaak nooit in werking getreden. De juridische consequenties daarvan worden systematisch verdoezeld.

5.2 Als ministeries zich niet aan wettelijke voorschriften houden, moeten die maar worden afgeschaft

De notitie was voor het IHJZ blijkbaar alarmerend genoeg om te komen tot de instelling van een interdepartementale werkgroep mandaatspecialisten. Die begon haar werkzaamheden in maart 2023.

Op 12 december 2023 besloot het IHJZ conform het advies van de werkgroep als volgt [online - ²²]:

- de *verplichting om een centraal mandaatregister* bij te houden, mag worden verwijderd uit het algemeen mandaatbesluit van het betreffende departement (voor zover deze verplichting aanwezig is). Wel benadrukten de IHJZ-leden het belang van transparantie over geldende mandaten richting burger. Dit mogen departementen niet uit het oog verliezen bij het verwijderen van de verplichting. De burger moet ergens terecht kunnen met vragen;
- *handelsregister*: het IHJZ kon zich vinden in het voorstel van de werkgroep op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van artikel 16a van de Handelsregisterwet onder de loep te laten nemen door EZK, om te bezien of de huidige vorm nog steeds wenselijk is; de vertegenwoordiger van EZK gaf aan dat de betreffende beleidsdirectie voornemens is dit punt bij een wetswijziging tegen het licht te houden;
- *openbaar volmachtregister*: nu dat is voorgeschreven in de RfbR kon het IHJZ zich vinden in het voorstel van de werkgroep artikel 4 RfbR te heroverwegen en te onderzoeken of deze bepaling doelmatig en uitvoerbaar is. De vertegenwoordiger van Financiën meldde dat dat ministerie bereid is de regeling onder de loep te nemen.

6. DE DOOR DE WET VOORGESCHREVEN CONTROLES OP DE KWALITEIT VAN HET HANDELSREGISTER

Na lezing van het bovenstaande kan men zich de vraag stellen of de wetgever heeft willen volstaan met artikel 40 Handelsregisterwet 2008, dat de Kamer van Koophandel verplicht tot het treffen van maatregelen die ertoe strekken te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is. Gelukkig blijkt hij ook te hebben voorzien in externe controle: een eenmalige evaluatie van de wet na vier jaar en permanente driejaarlijkse accountantscontroles.

6.1. Artikel 63 Hrw 2007: eenmalige evaluatie van de wet na vier jaar

Artikel 63 Hrw 2007 verplichtte de Minister van Economische Zaken om binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden “over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk”. Die ruime formulering sloot uiteraard in dat zou moeten worden geoordeeld over de vraag of de uitvoering van de wet had geleid tot een juist, actueel en volledig handelsregister.

Die evaluatie kwam - zoals te doen gebruikelijk ruim na de gestelde termijn - in een brief van de Minister van Economische Zaken van 25 februari 2013 [online - ²³]. Hierin wordt melding gemaakt van het door onderzoeksbureau Berenschot onder hoede van een begeleidingscommissie opgestelde evaluatierapport. Merkwaardigerwijs – vandaag de dag zou dat echt ondenkbaar zijn – zond de Minister dit rapport zelf niet mee. Hij put eruit voor zijn evaluatiebrief, maar het is onduidelijk of hij daarbij alle voor een discussie met de Tweede Kamer relevante elementen heeft vermeld. Waarom

Berenschot in zijn rapport “gematigd positief” was over wat in de beoordeelde periode (2008-2011) is bereikt, wordt dus niet echt helder.

Het evaluatierapport is overigens nog steeds niet openbaar. Toen ik Berenschot onlangs vroeg om het even op te sturen, kreeg ik ten antwoord dat dat niet kon, omdat het (nog steeds niet) openbaar is. Ik heb daarom bij EZK een Woo-verzoek ingediend.

Per saldo blijkt uit de evaluatiebrief van de Minister en zijn daarin verwerkte parafraze van het evaluatierapport van Berenschot niet dat serieuze aandacht is besteed aan artikel 16a Hrw 2007, dat publiekrechtelijke rechtspersonen verplicht al hun volmachten op te nemen in het handelsregister. Dat verbaast dan toch weer wel, want zoals ik hierboven beschreef in de paragrafen 3.1 tot en met 3.4 heeft de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Handelsregisterwet 2007 fors ingegrepen (a) door de regering te doen erkennen dat alle volmachten tot het (in het economisch verkeer) verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in het handelsregister moeten kunnen worden gevonden en (b) door dit ook nog eens met een amendement in de wet vast te leggen. Dan zou je mogen verwachten dat de onderzoekers van Berenschot, hun begeleidingscommissie en vervolgens de concipianten van de evaluatiebrief met bijzondere aandacht hebben gekeken naar de naleving op dit punt.

Maar in de evaluatiebrief zijn slechts enkele passages te vinden die zijdelings zouden kunnen worden gerelateerd aan de niet-naleving van artikel 16a Hrw 2007. Ik doel op:

- (p. 3) *“Berenschot heeft zorgen om wat nog voorligt: het verdere verloop van de implementatie van de wet. Er is wel veel gezaaid maar nog weinig geoogst in de vorm van een betere kwaliteit van het register en lagere administratieve lasten”.*
- (p. 4) *“De kwaliteitsborging van gegevens in het register. Berenschot bepleit dat de KvK, naast de periodieke controle op de administratieve juistheid van de gegevens (de correcte verwerking van opgaven) structureel gaan controleren of de administratieve werkelijkheid ook overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. Dit aspect zou moeten worden geborgd in de periodieke monitoring. Aan deze aanbeveling geeft de KvK inmiddels invulling door in gang gezette kwaliteitsprogramma’s. Ik zal dit aspect ook toevoegen aan de formele afspraken tussen mij en de KvK.*
- (p. 5) *“Daarnaast heeft de KvK een intensief project gestart om de kwaliteit van de gegevens in het register nog verder te verbeteren. De naam van dat project is BAM; dat staat voor Betrouwbaar, actueel en modern. Overheden moeten kunnen afgaan op de gegevens in het register en spelen daar nu reeds op in met initiatieven als: geen vergunning wanneer niet uit het handelsregister blijkt dat de aanvrager de betreffende bedrijfsactiviteit voert”.*
- (p. 10) *“De onderzoeksplicht van de KvK De oude wet gaf aan dat de KvK de juistheid van de opgaven «summierlijk» moest onderzoeken. In de Handelsregisterwet 2007 is dat woord «summierlijk» weggelaten; als beheerder van een basisregister is de KvK namelijk niet langer lijdelijk ten aanzien van de juistheid van gegevens. Over de reikwijdte van de onderzoeksplicht van de KvK bestaat in de praktijk echter geen eenduidig beeld. Zo stelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven zich in meerdere uitspraken op het standpunt dat op de kamers een volledige onderzoekplicht rust voor zowel authentieke als niet-authentieke gegevens. De kamers stellen dat dit voor hen een onmogelijke*

opgave is. In de regelgeving wil ik daarom duidelijkheid scheppen aangaande de reikwijdte van de onderzoeksplicht”.

- (p. 12) “Tot slot

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

Conclusie: de eenmalige evaluatie van het functioneren van de Handelsregisterwet 2007 in de jaren 2008-2011 heeft geen traceerbare bijdragen geleverd aan de aanpak van het probleem dat vrijwel elke (Nederlandse) publiekrechtelijke rechtspersoon de naleving verzuimt van zijn verplichting tot inschrijving in het handelsregister van de door hem verleende volmachten.

6.2 Artikel 41 Hrw 2007: driejaarlijkse accountantscontroles. Zijn die eigenlijk wel uitgevoerd ?

Daarom maar snel over naar het permanente controlemiddel: de accountantscontroles die blijkens artikel 41, eerste lid, Hrw 2007 eens per drie jaar in opdracht van de Kamer van Koophandel moeten worden uitgevoerd. Die hebben als voorwerp van onderzoek: *“de uitvoering van deze wet alsmede de juistheid van de in het handelsregister opgenomen gegevens”.*

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels betreffende de controle kunnen worden gesteld, waaronder regels omtrent de elementen die de controle moet bevatten. Een zodanige amvb heb ik niet kunnen vinden, maar uiteraard houd ik mij aanbevolen voor het signaal van een lezer (aan dewildt@planet.nl) dat ik niet goed heb gezocht.

Het derde lid van het artikel bepaalt dat de Kamer van Koophandel aan (thans) de Minister van Economische Zaken en Klimaat een afschrift zendt van de controleresultaten en deze ook zelf openbaar maakt. De Minister moet vervolgens een uittreksel van de controleresultaten aan de Autoriteit persoonsgegevens zenden.

De verplichting tot driejaarlijkse accountantscontroles gold vanaf de inwerkingtreding van de wet, dus hadden deze moeten zijn uitgevoerd over de tijdvakken 2008-2010, 2011-2013, 2014-2016, 2017-2019 en 2020-2022. Ik heb op de website van de Kamer van Koophandel gezocht naar de rapportages van deze controles, maar kon ze niet vinden. Ook langs andere weg lukte mij dat niet. Vervolgens heb ik gezocht of de jaarverslagen van de Kamer van Koophandel mogelijk informatie over deze accountantscontroles bevatten.

Op de overzichtspagina <https://www.kvk.nl/over-kvk/jaarverslagen/> zijn de jaarverslagen 2018 t/m 2023 te vinden, in totaal een periode van zes jaar. Zoekopdrachten voor verslagen over eerdere jaren leveren geen resultaat. Gelet op de vijf tijdvakken voor de driejaarlijkse accountantscontroles zou in tenminste twee van de zes jaarverslagen informatie moeten kunnen worden gevonden over de uitkomst van een driejaarlijkse controle.

Helaas levert een zoekslag in de zes beschikbare jaarverslagen geen enkele informatie op dat (althans sinds 1 januari 2018) een driejaarlijkse accountantscontrole als bedoeld in artikel 41, eerste lid, Hrw 2007 heeft plaatsgevonden.

In het jaarverslag 2018 ontbreekt überhaupt elke informatie over kosten voor accountantswerkzaamheden. De jaarverslagen 2019 -2023 bevatten wel overzichten van dergelijke kosten. Die betreffen uiteraard de kosten voor het onderzoek van de jaarrekening. Daarnaast wordt ook betaald voor andere onderzoeken. Een overzicht:

- in **2019** werd € 28.000 betaald voor onderzoekswerkzaamheden betreffende de overgang naar een nieuwe applicatie voor de financiële administratie;
- in **2020** werden de kosten ad € 15.000 voor “andere controleopdrachten” niet toegelicht. De kosten ad € 31.000 voor “andere niet controlediensten” hadden betrekking op onderzoeken ten behoeve van het Rijks ICT-dashboard, een review op de rechtmatigheid van inkopen en een rapportage in het kader van UBO;
- in **2021** werd € 30.000 besteed aan “andere controleopdrachten”; dit werd niet toegelicht. Aan “andere niet controlediensten” werd € 77.000 uitgegeven: deze diensten hadden betrekking op onderzoeken ten behoeve van het Rijks ICT-dashboard, een review op de rechtmatigheid van inkopen en specifieke werkzaamheden inzake in het Handelsregister opgenomen authentieke gegevens;
- in **2022** werd € 14.000 besteed aan “andere controleopdrachten”; dit werd niet toegelicht. Aan “andere niet controlediensten” werd € 47.000 uitgegeven; deze diensten hadden betrekking op onderzoeken ten behoeve van het Rijks ICT-dashboard en specifieke werkzaamheden inzake in het Handelsregister opgenomen authentieke gegevens;
- in **2023** werd € 10.000 besteed aan “andere controleopdrachten”; dit werd niet toegelicht. Aan “andere niet controlediensten” werd € 95.000 uitgegeven; deze hadden betrekking op onderzoeken voor het Rijks ICT-dashboard en pentesten.

Het bovenstaande rechtvaardigt op z'n minst de conclusie dat de Kamer van Koophandel niet heeft voldaan aan de in artikel 41, derde lid, Hrw 2007 aan haar opgelegde verplichting de resultaten van de driejaarlijkse accountantscontroles openbaar te maken. Maar er is ook aanleiding voor gereede twijfel of deze accountantscontroles überhaupt wel hebben plaatsgevonden. Ik heb daarom recent bij de Kamer van Koophandel een Woo-verzoek ingediend waarin ik vraag om openbaarmaking van de resultaten van deze accountantscontroles.

7. CONCLUSIE

Deze bijdrage aan de internetconsultatie over het concept-wetsvoorstel inzake de financieringsstructuur van het Handelsregister heb ik nadrukkelijk geplaatst in een bredere context. De voorgestelde wijzigingen lijken even zovele verbeteringen van de huidige wet, maar het kernprobleem is dat het handelsregister nog steeds niet voldoet aan de eis dat het gebruikers rechtszekerheid geeft over de identiteit en de bevoegdheden van personen met wie zaken worden gedaan. Een belangrijke groep deelnemers aan het economisch verkeer blijft buiten beeld: ambtenaren of anderen die van een (orgaan van een) publiekrechtelijke rechtspersoon een volmacht hebben gekregen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dat kan een tijd onopgemerkt blijven, maar als dat eenmaal aan het licht komt, is de reactie daarop een lakmoesproef voor de bestuurlijke integriteit van de eerstverantwoordelijke instanties: de ministeries van EZK en Financiën en de Kamer van Koophandel.

Voor die proef lijken deze drie instanties te zakken: zij leunen achterover, ontkennen hun verantwoordelijkheid, wijzen naar anderen.

Zoals beschreven in paragraaf 5 worden door EZK momenteel voorbereidingen getroffen voor een wetwijziging waardoor artikel 16a Hrw 2007 wordt afgezwakt of zelfs geheel afgeschaft. Als dat gebeurt – en om dat te bewerkstelligen moeten regering en de Tweede Kamer dus een draai van 180 graden maken ten opzichte van hun principiële stellingname in 2007 – zullen publiekrechtelijke rechtspersonen worden ontheven van de verplichting om de door hen verleende volmachten in het handelsregister in te schrijven. Dat zou een structurele aantasting betekenen van de kernfunctie van het handelsregister: gebruikers juridische zekerheid geven dat zij veilig zaken kunnen doen. In beginsel nog wel met bedrijven, maar niet meer met de overheid.

EINDNOTEN

¹ Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 240 en bijlage.

² De brief van 29 juni 2022 (32761, nr. 240) werd gevolgd door brieven van 9 januari 2023 (32761, nr. 256), 3 juli 2023 (32761, nr. 280) en 8 mei 2024 (32761, nr. 298).

³ Nou vooruit, de Kamer van Koophandel heeft ze wel opgenomen. En het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet ze inschrijven, maar alleen voor de topambtenaren (van de SG naar beneden tot op directeursniveau); volmachten van ambtenaren op lagere hiërarchische niveaus ontbreken. En de Raad voor de rechtspraak heeft drie functionarissen ingeschreven. Maar niet dan nadat ik op die verplichting had gewezen. Meer voorbeelden heb ik vooralsnog niet kunnen vinden.

⁴ Te vinden in op p. 2/3 van document 3 van de documentenbundel, behorende bij het deelbesluit van het Ministerie van Justitie van 20 maart 2023 op Woo-verzoek over de betrokkenheid van de interdepartementale adviesstructuur inzake wetgeving en juridische zaken omtrent de openbaarmaking van mandaat- en volmachtbesluiten, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/03/20/deelbesluit-op-woo-verzoek-over-de-betrokkenheid-van-de-interdepartementale-adviesstructuur-inzake-wetgeving-en-juridische-zaken-omtrent-de-openbaarmaking-van-mandaat--en-volmachtbesluiten> .

⁵ Regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen (Handelsregisterwet 200.) Kamerstukken II 2005/06, 30656, nrs 1-3.

⁶ Beide nu volgende citaten te vinden in Kamerstuk II 2005/06, 30656, nr. 3, p. 3.

⁷ Op deze plaats stond een voetnoot 2, die luidde: "Kamerstukken II 2003/04, 29515, nr. 10".

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30656, nr. 3, p. 9-10.

⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007804/> .

¹⁰ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 12 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30656, nr. 20).

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021777/> .

¹² Besluit EZK van 21 september 2022 op Woo-verzoek over integratie van 's Rijks volmachtregisters in het Handelsregister, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/09/21/bsluit-woo-verzoek-over-integratie-van-rijks-volmachtregisters-in-het-handelsregister> .

¹³ Een verklaring zou kunnen worden gezocht in het gegeven dat Staatssecretaris Van Gennip (CDA) haar toezegging op 7 februari 2007 deed namens het demissionaire kabinet Balkenende-III, dat op 22 februari 2007 plaats maakte voor het kabinet Balkenende-IV, waarin haar functie werd overgenomen

door Frank Heemskerk (PvdA). Maar toezeggingen zijn niet kabinetsafhankelijk en in een professionele organisatie mag zoiets niet kunnen gebeuren. In elk geval kan de toenmalige staatssecretaris Van Gennip niet het verwijt worden gemaakt dat zij geen toezicht heeft gehouden op de naleving van de toezegging die zij twee weken voor haar aftreden had gedaan; die verantwoordelijkheid lag echt bij haar opvolgers.

¹⁴ Uiteraard heb ik zelf ook nog getracht na te gaan of de Kamer is geïnformeerd over het niet uitvoeren van de toezegging van Staatssecretaris Van Gennip. Intensief speurwerk in de Kamerstukken leverde niets op. Omdat de Tweede Kamer in die tijd nog geen eigen toezeggingenregister bijhield, kon ook daar geen informatie aan worden ontleend. Ik heb daarom ook nog gekeken naar de toezeggingenbijlage in de toelichting op de EZ-begroting 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31200 – XIII, nr. 2, p. 159), maar ook daar wordt de toezegging niet vermeld. Conclusie, in samenhang met het Woo-besluit van 21 september 2022: de toezegging van de staatssecretaris is door de verantwoordelijke EZ-ambtenaren vakkundig weggemoffeld.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/11/10/besluit-op-woo-verzoek-over-niet-naleving-artikel-16a-handelsregisterwet> .

¹⁶ De tekst van het Woo-verzoek van 30 mei 2023 kwam in de openbaarheid als onderdeel (document 1) van de documentenbundel bij het Besluit EZK van 13 maart 2024 op Woo-verzoek over niet-naleving artikel 16a Handelsregisterwet, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/03/13/besluit-op-woo-verzoek-over-niet-naleving-artikel-16a-handelsregisterwet> . De uiterst gedetailleerde vraagstelling is te vinden in paragraaf 8 van het Woo-verzoek.

¹⁷ Kamer van Koophandel – Beslissing d.d. 26 mei 2023 op Woo-verzoek. Inmiddels openbaar als bijlage 1 van document 2 van de documentenbundel, behorende bij het Woo-besluit van EZK van 13 maart 2024, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/03/13/besluit-op-woo-verzoek-over-niet-naleving-artikel-16a-handelsregisterwet> .

¹⁸ Kamer van Koophandel – Brief van 12 juni 2023 over “Consequenties niet-naleving artikel 16a Hrw 2007”. Inmiddels openbaar als bijlage 2 van document 2 van de documentenbundel, behorende bij het Woo-besluit van EZK van 13 maart 2024, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/03/13/besluit-op-woo-verzoek-over-niet-naleving-artikel-16a-handelsregisterwet> .

¹⁹ De Wet op de economische delicten bepaalt in artikel 1:

“Economische delicten zijn: [...] 4°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: [...] de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 27 en 47”.

Het gaat hier om een overtreding, waarvoor blijkens artikel 6, eerste lid, onder 5° van de Wet op de economische delicten een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd. Aldus ook de memorie van toelichting op het voorstel voor de Handelsregisterwet (Kamerstukken II, 2005/06, 30656, nr. 3, p. 15).

²⁰ De teksten van (a) de door een externe partij geschreven signaleringsnotitie, (b) de begeleidende notitie van het IHJZ-secretariaat, (c) het relevante deel uit het IHJZ-verslag van 12 december 2022 en (d) de mail waarin BZK de andere ministeries in maart 2023 opriep om desgewenst mensen af te

vaardigen naar een interdepartementale werkgroep mandaatspecialisten zijn inmiddels openbaar en wel als respectievelijk de documenten 2 t/m 5 van de documentenbundel, behorende bij het deelbesluit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 20 maart 2023 op het Woo-verzoek over de betrokkenheid van de interdepartementale adviesstructuur inzake wetgeving en juridische zaken omtrent de openbaarmaking van mandaat- en volmachtbesluiten, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/03/20/deelbesluit-op-woo-verzoek-over-de-betrokkenheid-van-de-interdepartementale-adviesstructuur-inzake-wetgeving-en-juridische-zaken-omtrent-de-openbaarmaking-van-mandaat--en-volmachtbesluiten> .

²¹ Dat is de regel die artikel 5 van de Bekendmakingswet geeft voor organen van de centrale overheid. Voor organen van andere overheden geldt artikel 6 Bekendmakingswet; daarin zit wat meer speling.

²² Besluit BZK van 12 april 2024 op Woo-verzoek interdepartementale advisering mandaatproblemen, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/04/12/besluit-woo-verzoek-interdepartementale-advisering-mandaatproblemen> .

²³ Brief van de Minister van Economische Zaken van 25 februari 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33562, nr. 1, online op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33562-1.pdf> .

BIJLAGE 1



Besluit van de Minister van Financiën van 23 september 2020, 2020-0000170854, directie Financiële Markten, houdende mandatering van het nemen van besluiten op grond van de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007 ter handhaving van de verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten tot inschrijving van hun uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister (Mandaatbesluit handhaving naleving UBO-registratie Handelsregisterwet 2007)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007;

BESLUIT:

Artikel 1

1. Aan de Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst wordt mandaat verleend voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Minister van Financiën, bedoeld in de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007.
2. De Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst kan voor de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, ondermandaat verlenen aan de medewerkers van de Directie Grote ondernemingen, Bureau Economische Handhaving, van de Belastingdienst.

Artikel 2

1. Aan de Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst wordt machtiging en volmacht verleend voor het verrichten van feitelijke handelingen of rechtshandelingen die verband houden met de invordering van verbeurde dwangsommen of opgelegde boetes die voortvloeien uit de uitoefening van de bevoegdheden van de Minister van Financiën, bedoeld in de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007.
2. Aan de Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst wordt mandaat verleend voor de uitoefening van de bevoegdheid om verbeurde dwangsommen of opgelegde boetes die voortvloeien uit de uitoefening van de bevoegdheden van de Minister van Financiën, bedoeld in de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007, in te vorderen bij dwangbevel.
3. De Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst kan voor de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, machtiging, respectievelijk volmacht of ondermandaat verlenen aan een niet-ondergeschikte partij, zijnde het Centraal Justitieel Incassobureau.
4. De Algemeen directeur van de Directie Grote ondernemingen van de Belastingdienst kan voor de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, machtiging, respectievelijk volmacht of ondermandaat verlenen aan medewerkers van de Directie Grote ondernemingen, Bureau Economische Handhaving, van de Belastingdienst.

Artikel 3

1. Aan de directeur-generaal van de Belastingdienst wordt mandaat verleend om te beslissen op bezwaarschriften tegen op grond van de artikelen 1, eerste lid, en 2, tweede lid, in mandaat genomen besluiten.
2. De directeur-generaal van de Belastingdienst kan voor de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, ondermandaat verlenen aan de Algemeen directeur van de Directie Grote



ondernemingen van de Belastingdienst, voor zover dit ziet op besluiten die de Algemeen directeur niet in mandaat neemt.

Artikel 4

De directeur-generaal van de Belastingdienst en de in artikel 3, tweede lid, genoemde Algemeen directeur zijn gemachtigd tot het voeren van verweer in gerechtelijke procedures die voortvloeien uit de uitoefening van de bevoegdheden van de Minister van Financiën, bedoeld in de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007.

Artikel 5

Het krachtens mandaat, machtiging of volmacht ondertekenen van stukken geschiedt als volgt:
DE MINISTER VAN FINANCIËN,
namens deze,
(handtekening)
gevolgd door naam en functie van de gemandateerde functionaris.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatbesluit handhaving naleving UBO-registratie Handelsregisterwet 2007.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*