

Vergaderjaar 2006–2007

30 656

Regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen (Handelsregisterwet 200.)

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2007

Zoals toegezegd tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (eerste termijn op 7 februari 2007) voor een nieuwe Handelsregisterwet (Kamerstukken 30 656), informeer ik u nader over enkele onderwerpen die tijdens deze behandeling aan de orde zijn geweest. Daarnaast geef ik een reactie op de ingediende amendementen.

Administratieve lasten

De heer Cramer vroeg naar het probleem dat met dit wetsvoorstel wordt opgelost. Dit wetsvoorstel dient twee doelen. In de eerste plaats zal dit wetsvoorstel door de eenmalige gegevensuitvraag en de daarmee samenhangende bepalingen over verplicht gebruik van gegevens uit het handelsregister door overheden leiden tot een vermindering van de administratieve lasten. Ik verwijs naar de artikelen 30 en 31 van het wetsvoorstel. De eenmalige gegevensuitvraag zal tijd sparen bij onder andere het invullen van formulieren.

In de tweede plaats zal dit wetsvoorstel de rechtszekerheid in het economisch verkeer verder bevorderen doordat het register verder wordt uitgebreid met groepen bedrijven die thans niet staan ingeschreven. Hierdoor wordt de huidige onzekerheid van zaken doen met niet-ingeschrevenen verminderd.

Dit wetsvoorstel zal voor de groepen die op dit moment niet in het handelsregister staan ingeschreven, in het begin een extra inspanning vergen. Zij moeten zich voor het eerst in het handelsregister inschrijven. Deze inspanning zal, onder meer doordat de Kamers van Koophandel bij die inschrijving gebruik zullen maken van andere registers waarin relevante gegevens beschikbaar zijn, tot een minimum beperkt zijn.

De vermindering van de administratieve lasten bij bedrijven die thans nog niet in het handelsregister staan, zal door de eenmalige gegevensuitvraag op wegen tegen de lasten van inschrijving van deze groepen.

De heer Aptroot vroeg naar de grootte van de administratieve lastenverlichting. Deze verlichting van de administratieve lasten zal, blijkens onderzoek van het EIM, in de komende jaren oplopen tot een bedrag van

rond € 10 mln per jaar in 2010, wanneer het verplicht gebruik voor alle bestuursorganen zal zijn ingevoerd. Door de cumulatieve werking van het stelsel van basisregistraties zal de administratieve lastenverlichting verder oplopen naarmate het stelsel zich verder ontwikkelt.

De heer Aptroot vroeg om een reactie op het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft aanbevolen om verplicht gebruik door overheden te verbreden tot alles wat overheden doen. Verplicht gebruik geldt in dit wetsvoorstel als er sprake is van de vervulling van de bestuurstaak, en niet als er sprake is van het meer bedrijfsmatige handelen van een bestuursorgaan, bij voorbeeld de aanschaf van computers. In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt overheden voor wat betreft de meer bedrijfsmatige handelingen op eenzelfde wijze te behandelen als bedrijven. Men kan in privaatrechtelijke aangelegenheden waarbij de bestuurstaak niet wordt uitgevoerd, gebruik maken van het register, maar – net als bij bedrijven – het hoeft niet. Met dergelijke meer bedrijfsmatige handelingen zijn immers geen administratieve lasten voor bedrijven gemoeid. Er is dan ook geen reden om hier voor overheden gebruik van het register verplicht te stellen.

Daarnaast stelt Actal voor om alle gegevens in het handelsregister als authentieke gegevens aan te merken. Authentieke gegevens zoals naam en adres zijn gegevens die binnen de overheid veel worden gebruikt en die van belang zijn voor een goede gegevenshuishouding van de overheid. Ook zijn het gegevens die goed te controleren zijn door de kamers. Niet-authentieke gegevens zoals bijvoorbeeld aantallen werknemers zijn gegevens die primair van belang zijn voor het bedrijfsleven. Zij worden niet veelvuldig binnen de overheid gebruikt. Vaak is de juistheid van deze gegevens moeilijker te controleren. Daarom is er voor gekozen deze gegevens niet aan te merken als authentieke gegevens.

Tot slot adviseert Actal om in het wetsvoorstel te definiëren wat onder een bedrijf moet worden verstaan. Op dit punt ga ik hierna in.

Wie moeten zich in het handelsregister inschrijven?

Verschillende leden vroegen wie zich in het handelsregister moeten inschrijven. In het handelsregister moeten economische actoren opgenomen worden. Economische actoren zijn ondernemingen en rechtspersonen. Uiteraard kunnen ook natuurlijke personen die niet handelen vanuit beroep of bedrijf economische actoren zijn – bijvoorbeeld als consument. Zij staan geregistreerd in de gemeentelijke basisadministratie (GBA).

Eerst ga ik in op de rechtspersonen. Wat een rechtspersoon is, blijkt uit het Burgerlijk Wetboek. Het zijn onder andere stichtingen, verenigingen, publiekrechtelijke rechtspersonen, NV's en BV's. Voor de stichtingen en verenigingen geldt de verplichting tot inschrijving dus ook indien zij geen onderneming drijven. In het huidige handelsregister moeten alle verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid ingeschreven zijn. Met dit wetsvoorstel blijft dat zo. Bijvoorbeeld: politieke verenigingen en sportverenigingen zijn verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en zijn nu ook al ingeschreven en blijven dus ook met het nieuwe register verplicht zich in te schrijven.

Verenigingen van Eigenaars zijn ook verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en moeten zich daarom op basis van het wetsvoorstel ook inschrijven in het handelsregister. Momenteel is deze categorie verenigingen uitgezonderd van inschrijving. Ten behoeve van de inschrijving zal gebruik worden gemaakt van het Kadaster, waar Verenigingen van Eigenaars als gevolg van de splitsingsakte van appartementen staan ingeschreven.

Kerkgenootschappen zijn rechtspersonen indien zij volgens hun statuten, kerkorde etc. een zelfstandige positie hebben. Naar aanleiding van een vraag van de heer Van der Vlies over welke onderdelen van een kerkgenootschap ingeschreven moeten worden, merk ik het volgende op. Indien een kerkgenootschap in zijn statuten heeft vastgelegd dat een onderdeel zelfstandig is, heeft ook dat onderdeel rechtspersoonlijkheid en moet ingeschreven worden. Ieder kerkgenootschap bepaalt zelf welke onderdelen zelfstandig zijn. Zo behoeven zangkoren, jeugdsociëteiten en hobbyclubs door het betreffende kerkgenootschap niet gezien te worden als zelfstandige onderdelen. Deze behoeven derhalve niet ingeschreven te worden. Over de uitwerking van de inschrijving van kerkgenootschappen wordt overleg gevoerd met het (interkerkelijk) Contact in Overheidszaken (CIO).

Hierna ga ik in op de inschrijving van ondernemingen. Het ondernemingsbegrip is zowel in de Handelsregisterwet 1996 als in dit wetsvoorstel niet gedefinieerd. Elementen die bepalen of er sprake is van een onderneming zijn onder andere het hebben van een winstoogmerk, zelfstandigheid en de omvang van de activiteiten. In de huidige praktijk levert het ontbreken van een definitie van «onderneming» geen problemen op. De uitvoeringspraktijk van de Kamers van Koophandel is naar mijn indruk helder. Eenmanszaken in de landbouw, vrije beroepsbeoefenaren en maatschappen zijn ondernemingen, maar geen rechtspersonen. Zij moeten nu ook ingeschreven worden en dat maakt de afgrenzing van het ondernemingsbegrip nu noodzakelijk. Ingevolge het wetsvoorstel kan bij algemene maatregel van bestuur nader worden bepaald wanneer sprake is van een onderneming. Het gaat dan met name om het onderscheid tussen een hobby en een onderneming, de zogenaamde ondergrens van het ondernemingsbegrip. Ik zal gebruik maken van de mogelijkheid deze algemene maatregel van bestuur op te stellen en zo duidelijkheid bieden over de ondergrens van een onderneming, zodat de Kamers van Koophandel een goed handvat hebben bij de inschrijving van ondernemingen. Elementen in deze algemene maatregel van bestuur kunnen bijvoorbeeld zijn een minimale omzet of een minimale arbeidsinzet. Ik zal deze algemene maatregel van bestuur in concept aan uw Kamer voorleggen.

Andere registraties

De heer Van Dijk en mevrouw Smeets vroegen of er registers zullen verdwijnen als gevolg van het wetsvoorstel. Zoals aangegeven, is de reductie van administratieve lasten een belangrijk doel van dit wetsvoorstel. Bij het aansluiten van de overheden op het register en op de andere basisregisters zullen overheden hun informatiehuishouding moeten aanpassen. Daarbij zullen bestaande registers aangepast worden en waar mogelijk volledig afgeschaft worden. Dat kan pas als het handelsregister operationeel is als basisregister. In veel gevallen zal dat eveneens aanpassing van wet- of regelgeving vergen. Dat zal uiteindelijk aanzienlijke baten op leveren.

Voorbeelden van registers of organisaties waarbij deze vragen zeker aan de orde zijn: de identificerende gegevens zoals die worden uitgevraagd door SenterNovem, de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de product- en bedrijfschappen (niet alleen die in de agrarische sector maar ook het Hoofdbedrijfschap Ambachten en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel), de Belastingdienst, het CBS, het UWV.

In dit verband noemde de heer Aptroot het wetsvoorstel voor een nieuwe Postwet (Kamerstukken 30 536). In dit wetsvoorstel worden de postbedrijven verplicht zich met hun identificerende gegevens te registreren bij de OPTA. Deze verplichting staat ten dienste van het OPTA-toezicht op die bedrijven en aan registratie is de voorkeur gegeven boven het alterna-

tief van een vergunningstelsel. Het register van OPTA is een aanvulling op het handelsregister wat betreft aanvullende gegevens van postbedrijven. Zoals ik in het debat heb aangegeven ben ik van mening dat identificerende gegevens uit het handelsregister dienen te komen. Hiertoe dien ik heden de daartoe strekkende vierde nota van wijziging in. Met het opzetten van het stelsel van basisregistraties zal er een brede analyse komen naar aan te passen of af te schaffen registraties.

Borging kwaliteit van gegevens en wijziging daarvan

In de eerste termijn bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel, kwamen we te spreken over de borging van kwaliteit van gegevens en de zorgvuldigheid bij wijzigingen. Het wetsvoorstel geeft de Kamers van Koophandel een grotere rol dan thans bij de bewaking van de kwaliteit van gegevens. Het is van belang dat de Kamers van Koophandel een goede en zorgvuldige invulling aan deze nieuwe rol geven. De Kamers van Koophandel hebben de mogelijkheid, al dan niet naar aanleiding van een terugmelding van een bestuursorgaan, de gegevens in het handelsregister op juistheid te onderzoeken en indien nodig zelf te wijzigen. De heer Cramer vroeg, of is nagedacht over een zorgvuldigheidsprocedure bij het wijzigen van de gegevens door de Kamer van Koophandel. Een wijziging is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Alle regels die gelden voor besluiten, zoals een zorgvuldige voorbereiding, de betrokkenheid van degene over wie het besluit gaat en een goede motivering, gelden dus ook voor het wijzigen van gegevens. Bovendien kan tegen een genomen besluit de gegevens te wijzigen, bezwaar en beroep worden aangetekend. Uiteindelijk beslist dus de rechter over de vraag of de beslissing de gegevens te wijzigen, juist was.

Invoering en operationalisering van het Handelsregister

Mevrouw Smeets had vragen over de invoering en operationalisering van het register. De invoering van het handelsregister als basisregister zal gefaseerd verlopen. In 2007 en 2008 zal de software aangepast worden aan het vastgestelde programma van eisen.

Parallel daaraan zullen de ontbrekende groepen ingevoerd gaan worden zodat het register alle ondernemingen en rechtspersonen gaat omvatten. Hiervoor is 18 maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de tijd. Er zullen afspraken met de overheden gemaakt worden in welk tempo en via welke aansluitingssystematiek zij aangesloten gaan worden, waarna de feitelijke aansluiting stap voor stap kan plaatsvinden. Daarbij is differentiatie mogelijk. Niet iedere overheid zal op hetzelfde moment of via dezelfde aansluitingsystematiek aangesloten worden. Eind 2008 moet elk bestuursorgaan aangesloten zijn.

Begin 2008 zullen met de eerste overheden afspraken gemaakt worden om – in eerste instantie nog experimenteel – de terugmeldprocedure in te voeren. Eind 2009 zal de terugmeldprocedure bij iedere overheid ingevoerd zijn.

Naar het zich laat aanzien kan begin 2010 het verplicht gebruik van het basisregister voor iedere overheid ingevoerd zijn. Waar mogelijk zal dat uiteraard eerder geschieden.

Naast het handelsregister zullen ook de andere basisregisters ingevoerd gaan worden. Voor het handelsregister zijn in ieder geval van belang de GBA, het basisregister Adressen en Gebouwen en het burgerservicenummer. Dit belang ligt in het feit dat het handelsregister ten dele gevoerd wordt vanuit deze basisregisters. Zij bepalen dus mede het invoeringstempo van het handelsregister.

De invoering van het handelsregister kan alleen maar plaatsvinden in goed overleg met alle toekomstige gebruikers, waarmee gedurende het invoeringstraject intensief overlegd zal worden in de Gebruikersraad.

Beveiliging en toegang

Mevrouw Gesthuizen bepleitte versterking van de samenwerkingsplicht tussen de afzonderlijke kamers en binnen het samenwerkingsverband over de beveiliging van en toegang tot het handelsregister. Ik kan dit onderschrijven. Omdat er in de praktijk sprake is van één digitaal handelsregister, is het van belang dat alle Kamers van Koophandel dezelfde werkwijze hanteren bij de zorg voor toegankelijkheid en beveiliging van het register. Een protocol waarin deze werkwijze uniform is vastgelegd acht ik een nuttige aanvulling op artikel 4 van het wetsvoorstel. Ik heb in de vierde nota van wijziging, die ik heden heb ingediend, dit protocol wettelijk verankerd. Daarnaast vind ik het van belang dat dit protocol onderdeel uitmaakt van mijn toezicht op de Kamers van Koophandel. Om deze reden heb ik in de nota van wijziging opgenomen dat ik dit protocol ook zal goedkeuren.

Overige punten

Mevrouw Smeets vroeg naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij opgave en inschrijving van gegevens in het handelsregister, in het bijzonder indien een gegeven bij een andere kamer wordt opgegeven dan de kamer waar op grond van de vestigingsplaats van de onderneming inschrijving plaatsvindt. De kamer waar inschrijving plaatsvindt, blijft verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens, en zal deze waar nodig controleren. In het samenwerkingsverband zullen met het oog hierop praktische afspraken gemaakt worden tussen de kamers.

De heer Cramer heeft gevraagd of overheden bij hun handelingen de stap van raadpleging van het handelsregister kunnen overslaan. Het handelsregister is bedoeld om zowel de overheden als de bedrijven te faciliteren. Het raadplegen van het handelsregister is absoluut geen barrière, maar juist een mogelijkheid om snel betrouwbare gegevens te verkrijgen, zowel voor overheden in de uitoefening van hun bestuurstaak als voor bedrijven die op basis hiervan zaken kunnen doen. Ik zie het handelsregister dus vooral als faciliterend, en niet als belemmerend, mede omdat dit basisregister de beste gegevenskwaliteit biedt.

Mevrouw Smeets vroeg naar de kosten van inschrijving in het register. Met betrekking tot de kosten van het register en de heffing, heb ik u toegezegd dat de heffing niet omhoog gaat – inflatiecorrectie daargelaten – en mijn inzet is om de heffing lager te laten worden. Aangezien ik, anders dan in de huidige situatie, ingevolge het wetsvoorstel zelf de heffing vaststel, heb ik dit ook zelf in de hand. Daarbij wijs ik graag nog op de derde nota van wijziging, die ik afgelopen woensdag heb uitgereikt. Hiermee worden zelfstandige onderdelen van kerkgenootschappen vrijgesteld van het betalen voor inschrijving in het handelsregister. Dit is in lijn met het amendement van de heren Van der Vlies en Cramer over de inschrijving van kerkgenootschappen.

De heer Cramer vroeg naar de verschillen in financiering tussen de basisregistraties en of er voor wijzigingen in het handelsregister wel kosten moeten worden doorberekend. Er loopt op dit moment een stelselbrede discussie of het gebruik van basisregisters gratis moet zijn. Deze discussie is nog niet afgerond. Het is aan het komende Kabinet hierover uitsluitsel te geven.

Hieronder ga ik in op de ingediende amendementen.

Amendement nr. 8 van mevrouw Smeets inzake voorhang

Dit amendement strekt ertoe dat het ontwerp-besluit waarin onder andere staat welke aanvullende gegevens in het handelsregister worden opgenomen, wordt voorgehangen. Zoals ik u ook in mijn antwoord in eerste termijn heb aangegeven, ontvangt u binnenkort van de Minister van Justitie een brief over voorhangprocedures en de wenselijkheid hiermee terughoudend om te gaan. Ook heb ik u het aanbod gedaan om het betreffende ontwerp-besluit aan u voor te leggen zonder formele voorhangprocedure. Een alternatief hiervoor zou kunnen zijn het amendement zodanig aan te passen dat het ontwerp-besluit alleen de eerste maal aan u wordt voorgelegd. Voor latere wijzigingen, die vaak een meer technisch karakter zullen hebben, behoeft de voorhangprocedure dan niet te worden gevolgd. Ik laat het oordeel over dit amendement aan uw Kamer over.

Amendement nr. 10 van de heren Van der Vlies en Cramer inzake de registratie van kerkgenootschappen

Dit amendement biedt de ruimte om bij algemene maatregel van bestuur te regelen op welke wijze kerkgenootschappen zich in dienen te schrijven in het handelsregister. Ook kan ingevolge dit amendement bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald in hoeverre zelfstandige onderdelen en lichamen waarin een kerkgenootschap verenigd is, moeten worden geregistreerd. Ik kan mij goed voorstellen, gelet op de specifieke organisatievorm van kerkgenootschappen, dat de behoefte bestaat om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag hoe kerkgenootschappen in het handelsregister ingeschreven moeten worden. Zoals gezegd, vindt over de uitwerking van de inschrijving van kerkgenootschappen overleg plaats met het (interkerkelijk) Contact in Overheidszaken (CIO). Er zijn naar mijn mening ook andere wegen om de gevraagde duidelijkheid te verkrijgen dan via een algemene maatregel van bestuur, maar ik laat het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

Amendement nr. 11 van de heer Van Dijk inzake het opnemen in het handelsregister van volmachten van publiekrechtelijke rechtspersonen

Ingevolge dit amendement worden ook de volmachten die publiekrechtelijke rechtspersonen afgeven in het handelsregister opgenomen. Het uitgangspunt dat ook in het handelsregister staat wie namens de overheid bevoegd zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, onderschrijf ik. Ik kan de strekking van dit amendement dan ook ondersteunen en zie die als een versterking en uitbreiding van hetgeen het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen reeds beoogt met openbaarheid van volmachtverlening binnen de rijksoverheid.

Amendement nr. 12 van de heer Van Dijk inzake de uiteindelijk belanghebbende

Dit amendement implementeert een gedeelte van de derde richtlijn anti-witwasmaatregelen, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij de minister van Financiën ligt. Ik sta niet zonder meer afwijzend tegenover dit amendement en het onderzoeken van de mogelijkheden welke rol het handelsregister kan spelen bij de implementatie van genoemde richtlijn. Ik hecht echter aan een ordelijke gang van zaken rond zowel voorliggend wetsvoorstel als de implementatie van de derde richtlijn anti-witwasmaatregelen. Vanwege de implementatietermijn, dient het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn dit jaar aan de orde te komen in uw Kamer. De genoemde richtlijn kent verschillende pijlers. Dit amendement strekt tot implementatie van één van de pijlers. De samenhang met de

implementatie van de andere pijlers is onduidelijk en alternatieven voor de implementatie zijn nog niet bekeken. Dit komt aan de orde bij het betreffende wetsvoorstel. Ik ontraad daarom dit amendement, en verzoek u deze discussie voort te zetten met de minister van Financiën bij gelegenheid van het wetsvoorstel dat strekt ter implementatie van deze richtlijn. Ook daar kan een aanpassing van de Handelsregisterwet aan de orde zijn.

Amendement nr. 13 van de heer Van Dijk inzake het afschermen van de «natte» handtekening

Dit amendement zorgt er voor dat de «natte» handtekening niet online kan worden ingezien. Als aanvulling op de maatregelen die de Kamers van Koophandel reeds hebben getroffen om fraude met deze handtekening bij inschrijven of wijzigen van gegevens in het handelsregister te voorkomen, kan ik dit amendement onderschrijven.

Amendement nr. 14 van de heer Van Dijk inzake criteria om inschrijving te weigeren

Ingevolge dit amendement kunnen criteria worden gesteld om inschrijving te weigeren. De mogelijkheid om een inschrijving te weigeren is reeds opgenomen in het wetsvoorstel. De Kamers van Koophandel onderzoeken een opgave op juistheid. Indien er «gerede twijfel» bestaat over de juistheid van dit gegeven, zullen de Kamers van Koophandel een gegeven nader onderzoeken en, op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, een besluit nemen over inschrijving. Enig criterium in dit wetsvoorstel voor weigering van de inschrijving van een onderneming is de overtuiging van de Kamers van Koophandel dat de opgegeven gegevens onjuist zijn. Tegen het opnemen van een basis in de wet om dit criterium bij algemene maatregel van bestuur te kunnen verfijnen, heb ik geen bezwaar.

Amendement nr. 15 van de heer Aptroot inzake de heffing 2 en 3 voor eenmanszaken

Dit amendement betekent dat eenmanszaken geen heffing aan de Kamers van Koophandel voor regiostimulering en voorlichting behoeven te betalen. In het wetsvoorstel wordt dit alleen gedaan voor in het handelsregister nieuw op te nemen agrarische bedrijven. Eénmanszaken in overige sectoren staan al van oudsher in het handelsregister ingeschreven. Ik zie hierin geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen of rechtsongelijkheid.

De discussie over de vraag of eenmanszaken deze heffingen moeten betalen voor de activiteiten van de Kamers van Koophandel, stel ik voor te voeren op het geëigende moment, namelijk bij de wijziging van de Wet kamers van koophandel en fabrieken 1997 (Kamerstukken 30 857). Daarnaast wil ik u erop wijzen dat rond 50% van de ingeschrevenen bestaat uit eenmanszaken. De financiële consequenties van het amendement zullen daarom naar mijn inschatting zeer aanzienlijk zijn. Daarom wil ik dit amendement dan ook ontraden.

Ik zie uit naar een spoedige voortzetting van de plenaire behandeling. Met dit wetsvoorstel wordt een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten bereikt en een verdere bevordering van de rechtszekerheid.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip