

Vergaderjaar 2021–2022

**32 761**

**Verwerking en bescherming persoonsgegevens**

**32 637**

**Bedrijfslevenbeleid**

**Nr. 204**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN  
KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2021

De voormalige Staatssecretaris van EZK heeft uw Kamer een brief toegezegd om u te informeren over de ontwikkeling van een Datavisie voor het Handelsregister (HR), deze toezegging doe ik hiermee gestand. Deze brief schetst de beleidsopties op het gebied van de afweging tussen transparantie en privacy in het HR en op het gebied van bekostiging van het HR. Op beide punten zal de voorbereiding van concrete voorstellen worden voortgezet, zodat het nieuwe kabinet daarover beleidskeuzes kan maken.

Nederland kent al ruim 100 jaar een openbaar HR. Dit register biedt nuttige informatie en (rechts)zekerheid, onder andere omtrent het bestaan en de samenstelling van rechtspersonen en ondernemingen en de identiteit van bevoegde vertegenwoordigers van ondernemingen. Verder biedt het register een vindplaats voor aan ondernemingen gerelateerde openbare documenten zoals gedeponeerde jaarstukken. Hiermee draagt het HR bij aan veilig en verantwoord zakendoen.

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals digitalisering hebben het HR in de loop van de tijd steeds toegankelijker en gebruiksvriendelijker gemaakt, maar dit gaat ook gepaard met een toename van overlast, o.a. in de vorm van ongewenste commerciële benadering en acquisitiefraude. In recente jaren is sprake van toenemende agressie tegen personen, waarbij met name van de beschikbare adresgegevens misbruik wordt gemaakt voor doxing, intimidatie en bedreiging. Dit is een zorgelijke ontwikkeling.

In de afgelopen jaren heeft uw Kamer daarom middels moties<sup>1</sup> verzocht om aanpassingen door te voeren in de openbare beschikbaarheid van adresgegevens van ondernemers in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel (KVK). Ik deel de zorgen over de ontwikkelingen en de veiligheid van ingeschrevenen, die aan deze moties ten grondslag liggen. Tegelijkertijd vervult het HR een maatschappelijke rol, die niet eenvoudig gemist kan worden.

De motie van de leden Amhaouch en Wörsdörfer (Kamerstuk 32 637, nr. 333) uit 2018 heeft inmiddels geresulteerd in een onlangs aangenomen wetsvoorstel tot afscherming van als zodanig geregistreerde woonadressen van natuurlijke personen in het HR per 1 januari 2022. Alle onderstaande overwegingen hebben dus louter betrekking op geregistreerde vestigingsadressen, die eventueel kunnen samenvallen met een woonadres. Dit is een veel voorkomende situatie, waar de drie overige moties mede aan raken.

De uitvoering, voor zover mogelijk, van deze moties, moet plaatsvinden binnen een uitgebreid en complex systeem. Een groot deel van het wettelijk kader dat deze registratie beheerst, is afkomstig uit Europa. Een groot aantal publieke en private stakeholders is betrokken bij de registratie van gegevens over ondernemingen en hun uiteindelijk belanghebbenden. Dit systeem dient zowel binnen als buiten de overheid een veelheid aan doelen, sommige rechtstreeks benoemd in Handelsregisterwet en -besluit, andere uit hoofde van sectorspecifieke regelgeving en mogelijk ook buiten het zicht van KVK. Daarnaast zijn bepaalde HR-gegevens op grond van Europese regelgeving omtrent hergebruik van overheidsinformatie beschikbaar voor burgers en bedrijven, die ze verder mogen verwerken in andere producten en diensten dan die KVK vanuit het HR biedt.

Om een goed beeld te krijgen van alle met het HR verbonden stakeholders<sup>2</sup> en hun ervaringen is van 26 mei 2021 tot 30 juni 2021 een openbare online verkenning uitgevoerd waarbij aan de hand van een aantal vragen en dilemma's de standpunten en aanbevelingen van stakeholders zijn uitgevraagd. Hierbij is o.a. ingegaan op de spanning tussen openbaarheid en rechtszekerheid enerzijds en privacy anderzijds. Ook is het dilemma geadresseerd dat sommige stakeholders wel graag informatie willen vinden over anderen, maar zelf liever niet gevonden worden. De verslagen<sup>3</sup> van deze verkenning zijn op 12 augustus 2021 gepubliceerd zodat eenieder in de gelegenheid is geweest om daarvan kennis te nemen en er desgewenst op te reageren. Op de verslaglegging zijn geen reacties ontvangen.

De verkenning heeft een helder beeld opgeleverd over breed gedeelde klachten (o.a. overlast door direct marketing, ongewenste her-publicatie

---

<sup>1</sup> Motie van de leden Amhaouch en Wörsdörfer (Kamerstuk 32 637, nr. 333): verzoek om bij ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid het woonadres af te schermen voor niet geautoriseerde organisaties. Motie van de leden Yesilgoz-Zegerius, Van Toorenburg en Buitenweg (Kamerstuk 35 570 VI, nr. 36): verzoek om openbare registers waarin huisadressen – of aan een onderneming gekoppeld huisadres – voorkomen, zo af te schermen dat deze alleen door het bevoegd gezag kunnen worden ingezien. Motie van de leden Verhoeven, Graus en Bruins (Kamerstuk 35 421, nr. 15): spreekt de wens uit dat Kadaster en Kamer van Koophandel geen privéadressen meer verstrekt als ingeschrevene daarom verzoekt. Motie van de leden Ellemeert en Michon-Derkzen (Kamerstuk 32 827, nr. 231): verzoek om vestigingsadressen van zelfstandigen (in het HR) in principe af te schermen wanneer dit tevens woonadressen zijn en de wet hiervoor aan te passen.

<sup>2</sup> In de verkenning zijn de stakeholders gegroepeerd in 8 categorieën: 1. Geregistreerde ondernemer, 2. Geregistreerde stichting, vereniging (incl. VVE) of kerkgenootschap, 3. Overheid gebruiker HR zonder bijzondere bevoegdheden, 4. Uitvoerder wettelijke taak met bijzondere bevoegdheden t.a.v. HR, 5. Ondernemer grootgebruiker HR voor wwft- of andere wettelijke verplichtingen, zonder bijzondere bevoegdheden, 6. Ondernemer grootgebruiker HR t.b.v. primair bedrijfsproces, 7. Gebruiker HR als belangengroep, NGO of journalist, 8. Overig.

<sup>3</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/datavisie/berichten> en [https://www.kvk.nl/download/Samenvattend\\_verslag\\_consultatie\\_tcm109-500505.pdf](https://www.kvk.nl/download/Samenvattend_verslag_consultatie_tcm109-500505.pdf)

van HR-gegevens door derden) en wensen (HR-gegevens als «open data», een gericht verbod op direct marketing, meer regie van geregistreerden op hun eigen gegevens, meer inhoudsrijke informatie over bijvoorbeeld de bonafiditeit van ondernemingen, gebruiksvriendelijkere technische voorzieningen voor het aanleveren en ophalen van gegevens). Ook is verkend welke voorkeuren er zijn op het gebied van bekostiging van het HR.

In deze brief wordt primair de aandacht gericht op de dimensie transparantie versus privacy. Uit de reacties in de verkenning blijkt dat de wensen van stakeholders op dit punt breed uiteen lopen. De beleidsruimte die beschikbaar is binnen het Europeesrechtelijk kader wordt beschreven voor de meest courante rechtsvormen in het HR. Daarbij wordt enerzijds een zo transparant mogelijk en anderzijds een zo afgeschermd mogelijk HR in beeld gebracht, met de voor en nadelen die daaraan kleven en een beknopt overzicht van mogelijke aanvullende maatregelen. Vervolgens worden de diverse alternatieve mogelijkheden voor de bekostiging van het HR geschetst, waarbij ook gekeken wordt naar beleidseffecten van deze alternatieven. Tot slot wordt ingegaan op de vervolgstappen die gezet zullen worden om de in deze brief beschreven beleidsopties nader uit te werken, het maatschappelijk draagvlak ervoor te toetsen en aanvullende maatregelen te verkennen.

### Beleidsopties Datavisie

Naar aanleiding van de verkenning voor de Datavisie, worden beleidsrichtingen geformuleerd die zoveel mogelijk recht doen aan de in de verkenning opgehaalde zienswijzen. Hierbij past wel de kanttekening dat het niet waarschijnlijk is dat alle bezwaren kunnen worden weggenomen en alle wensen kunnen worden ingewilligd. Het streven is erop gericht om een zo groot mogelijk deel van de stakeholders zo ver mogelijk tegemoet te komen en daarbij zoveel mogelijk recht te doen aan de ernst van het op te lossen probleem. Dit alles uiteraard ook nog rekening houdend met uitvoerbaarheid en kosten. Centraal daarbij staat in eerste instantie het vinden van oplossingen voor de geconstateerde onbalans tussen met name informatiebehoefte / transparantie enerzijds en privacy / veiligheid anderzijds.

Om te kunnen beoordelen wat de impact is van de voorgestelde beleidsrichtingen is het nuttig om een overzicht te hebben van de aantallen registraties die door de voorstellen worden geraakt. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar adresgegevens, omdat deze aan de basis liggen van een groot deel van de ervaren overlast en gevoelens van onveiligheid. In het HR worden 27 verschillende rechtsvormen geregistreerd, maar de meeste zijn relatief zeldzaam. Vier hoofdgroepen vormen samen ruim 95% van alle registraties en 96% van alle registraties van vestigingen op een woonadres. Deze zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Inschrijvingen HR d.d. 20-10-2021	aantal	gevestigd op woonadres
Eenmanszaken	1.435.604	1.250.935
Kapitaalvennootschappen (NV en BV)	1.058.034	444.943
Stichtingen en formele verenigingen (m.u.v. de VvE <sup>1</sup> )	373.280	189.390
Personenvennootschappen (Vof, maatschap en CV)	232.023	148.276
Overige rechtsvormen	146.574	78.898
<i>Totaal</i>	<i>3.245.515</i>	<i>2.112.442</i>

<sup>1</sup> Er zijn 127.730 VvE's ingeschreven in het HR, die in de tabel onder «overige rechtsvormen» geteld zijn, waarvan 52.779 op het woonadres. Eigenaren van appartementen zijn daarvan van rechtswege lid. Een VvE is of heeft geen onderneming.

Graag vestig ik de aandacht op het fenomeen «zelfstandige zonder personeel» (zpz'er of «zelfstandige»). De genoemde moties maken deels ook gebruik van deze terminologie. Dit is echter geen wettelijk gedefinieerde term als rechtsvorm voor een onderneming. De zelfstandige bedient zich doorgaans van de rechtsvormen eenmanszaak of BV, andere rechtsvormen zijn echter niet uitgesloten. Op basis van de beschikbare gegevens over het aantal werkzame personen<sup>4</sup> in ondernemingen, is de inschatting dat ca. 0,4 mln. BV's en 1,2 mln. eenmanszaken door zelfstandigen zonder personeel worden gebruikt als rechtsvorm voor hun bedrijf.

### Privacy versus transparantie

Om vast te stellen welke beschikbare beleidsruimte er bestaat op dit punt zijn de uiterste grenzen gedefinieerd waartussen deze ruimte zich bevindt. Deze uitersten worden in deze brief omschreven als «maximale afscherming» en «maximale transparantie». De grenzen worden gevormd door enerzijds de openbaarmakingsverplichtingen uit EU-regelgeving en anderzijds de eisen van de AVG en maatschappelijke en politieke acceptatie. Voor beide richtingen wordt beschreven hoe een nieuw HR er uit zou kunnen zien wanneer de keuze voor transparantie danwel afscherming zo ver mogelijk wordt doorgevoerd, wat daarvoor nodig is en wat de belangrijkste voor- en nadelen daarvan zouden zijn, gezien vanuit de genoemde belangen. Voor beide scenario's wordt rekening gehouden met bestaande en verwachte EU-regelgeving, maar wordt nationale regelgeving als veranderbaar beschouwd. In onderstaande tabel worden de opties kort weergegeven, daarna volgt een toelichting.

	Maximale transparantie	Maximale afscherming
Uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HR open en transparant</li> <li>• Gerichte / individuele maatregelen om overlast terug te dringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HR maximaal afschermen tot aan de grenzen van het EU-kader</li> </ul>
Beperkende randvoorwaarden voor maximale invulling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AVG / bescherming persoonsgegevens</li> <li>• Maatschappelijke acceptatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vennootschapsrichtlijn, Consumentenrichtlijn, Company Law richtlijnen, Witwasrichtlijn, «open data» richtlijnen (e.a.)</li> </ul>
Maximaal haalbare optie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HR in beginsel openbaar (huidige situatie)</li> <li>• Aanscherping maatregelen bij concrete overlast of persoonlijk risico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In HR alles afschermen wat niet op basis van EU-verplichtingen openbaar moet zijn</li> <li>• Aanscherping maatregelen bij concrete overlast of persoonlijk risico</li> </ul>
Effecten op beleidsdoel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HR blijft overwegend openbaar</li> <li>• Overlast en risico's worden gericht verminderd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privacy in HR beter beschermd</li> <li>• Los van HR nog altijd veel informatie openbaar</li> </ul>
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijk onvoldoende vertrouwen maatschappij en politiek in werkzaamheid beperkte aanpassing</li> <li>• Teleurstellende uitwerking voor voorstanders «open data»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvangrijk verlies rechtszekerheidsinformatie</li> <li>• Omvangrijk verlies data voor <i>customer due diligence</i> en fraudeweerbaarheid</li> <li>• Grote / langdurige projecten voor wetgeving en uitvoering</li> <li>• Aanpassingen aan voortschrijdend EU-kader noodzakelijk</li> </ul>

<sup>4</sup> Hiervoor is gerekend met de klassen 01 en 02 uit de registratie Werkzame Personen. Dit gegeven is niet optimaal actueel en moet dus worden gezien als een orde-grootte indicatie.

## 1. Maximale transparantie

### a. Uitgangspunten

Het uitgangspunt is dat de informatie over alle ondernemingen en rechtspersonen in het HR in beginsel openbaar is omdat de verstrekking van gegevens uit het HR veel nuttige doelen dient en voor een goed functionerende economie niet gemist kan worden. Deze beleids optie ligt in het verlengde van het tot op heden gevoerde beleid en vormt daarmee geen radicale breuk.

Behoud van maximale transparantie doet, meer dan het alternatief, recht aan wensen m.b.t. een open(er), toegankelijk(er) en gebruiksvriendelijk(er) Handelsregister zoals onder andere gepropageerd door voorstanders van open data.

Zorgen over privacy en veiligheid worden niet verwaarloosd, maar zoveel mogelijk via individueel maatwerk geadresseerd. Individuele afscherming op verzoek doet recht aan het transparantiebeginsel omdat er niet meer wordt afgeschermd dan nodig is.

### b. Beperkende randvoorwaarden

Het maximaal haalbare in deze richting wordt bepaald door de geldende privacywetgeving (AVG) die specifiek aan persoonsgegevens sterke bescherming toekent, en door de politieke en maatschappelijke acceptatie. Het grote aantal moties en de publieke verontwaardiging over het verstrekken van gegevens uit het HR wijst erop dat de actuele situatie wordt beoordeeld als te ver doorgeschoten in de richting van transparantie, en dat er iets moet veranderen om met name de overlast van direct marketing en de risico's van persoonlijke onveiligheid te verminderen. Om uit te blijven gaan van het beginsel van transparantie, wordt daarbij vooral gekeken naar zo weinig mogelijk generieke afscherming. Daarbij passen dus maatregelen op specifieke punten waar blijkt van overlast of problemen en maatregelen die zoveel mogelijk individueel gericht zijn.

### c. Maximale transparantie met voldoende privacy

De bestaande mate van openbaarheid van het HR wordt gehandhaafd, met dien verstande dat per 1 januari 2022 de afscherming van alle als zodanig geregistreerde woonadressen van natuurlijke personen in werking treedt. Daarnaast zal resterende problematiek zoveel mogelijk met specifieke of individuele maatregelen worden bestreden. Om te bezien welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn, is het nuttig om te inventariseren wat er al in het (recente) verleden is geregeld:

- Vervelende uitwassen van «direct marketing» zijn teruggedrongen door de invoering van de Wet acquisitiefraude, waarmee o.a. misleidende marketing voor bedrijvengidsen aan banden is gelegd, en de invoering van consumentenbescherming voor ondernemers op het woonadres in de Elektriciteitswet. Deze maatregelen maken specifiek het doen van misleidende aanbiedingen minder lonend en hebben al geleid tot een duidelijke vermindering van klachten daarover.
- Minder succesvol lijkt de in 2014 voor het HR geïntroduceerde non-mailing-indicator. Ondernemers die deze activeren, geven daarmee aan dat ze niet open staan voor benadering per post of aan de deur. De indicator wordt altijd meegeleverd met adresgegevens, maar blijkens het vele commentaar in de verkenning wordt deze niet voldoende gerespecteerd.
- Per 1 juli 2021 is de Telecommunicatiewet in werking getreden, die een opt-in regeling bevat voor direct marketing. Daardoor geldt nu een verbod op telefonische «koude acquisitie». Of dit in de praktijk leidt tot

een vermindering van overlast, kan op dit moment nog niet goed beoordeeld worden. Voorheen moesten personen zelf actie ondernemen door zich te registreren in het Bel-me-niet-register, dat ook gebruikt kon worden door ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid. Ook bij dit signaal van «geen toestemming» was het succes matig te noemen.

- Op verzoek van de Tweede Kamer worden de woonadressen van alle natuurlijke personen die in het HR zijn opgenomen, met ingang van 1 januari 2022 afgeschermd. Dit betreft het als zodanig geregistreerde woonadres. Als het woonadres is gebruikt als vestigingsadres van een onderneming, blijft het in die hoedanigheid openbaar.
- Verder zijn de volgende maatregelen in voorbereiding:
- Het Wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (de zgn. Doxingwet) is afgelopen zomer door de Minister van Justitie en Veiligheid gepubliceerd voor consultatie.
- Voorts kan KVK, op basis van het databankenrecht, strengere gebruiksvoorwaarden gaan hanteren voor grote afnemers van gegevens. Hiermee kan bijvoorbeeld aan afnemers worden opgelegd dat zij gegevens niet zullen ordenen om «zoeken op natuurlijk persoon» mogelijk te maken en dat zij gegevens niet mogen doorleveren aan derden. Relevant is ook de bevoegdheid voor KVK om naleving van deze voorwaarden te mogen auditen en levering van gegevens zonodig te staken. Deze strengere gebruiksvoorwaarden voor grote afnemers zijn al ontwikkeld en ingevoerd met betrekking tot nieuwe contracten. De aanpassing van lopende overeenkomsten is door sommige afnemers niet geaccepteerd. De vraag op KVK gerechtigd was tot deze aanpassing is onderwerp van een rechtszaak. In afwachting van de definitieve uitspraak zijn de lopende overeenkomsten nog niet aangepast.
- Daarnaast kunnen de volgende maatregelen overwogen worden:
- In de beleidsoptie transparantie zou een nieuwe regeling voor afscherming van adresgegevens in het HR op verzoek van de geregistreerde passend zijn. In het verleden was onder bepaalde voorwaarden afscherming van het (openbare) woonadres mogelijk bij dreiging. Door de binnenkort in werking tredende afscherming van alle als zodanig geregistreerde woonadressen in het HR, was deze afscherming overbodig geworden. Een eventueel nieuw in te voeren regeling<sup>5</sup> zou kunnen voorzien in de mogelijkheid tot afscherming op individuele basis van het vestigingsadres bij risico. Dit zou ook in lijn zijn met het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens<sup>6</sup> op de regeling tot afscherming van de woonadressen.
- De ondernemer kan met een combinatie van voorlichting en het aanpassen van keuzemogelijkheden geholpen worden om te komen tot een veiliger vestigingsadres. Daarbij valt te denken aan:
  - Meer voorlichting over privacy en veiligheid, o.a. over de implicaties van de keuze voor een bepaald vestigingsadres, waarbij zowel op de onmiddellijke toekomst wordt gewezen als op mogelijke gevolgen op langere termijn en bij veranderende omstandigheden.
  - Vestigen van een onderneming op een woonadres verbieden, in verband met de nadelen die aan deze keuze kleven.
  - Virtuele registratiemogelijkheid creëren voor ondernemingen zonder relevant bezoekadres, bijvoorbeeld op basis van een digitaal of postadres, wat dan in het nieuwe HR expliciet herkenbaar moet

<sup>5</sup> Naar alle waarschijnlijkheid in de vorm van een nieuw art 51 lid 3 in het Handelsregisterbesluit 2008, dat de regeling tot afscherming van het woonadres, die per 1-1-2022 vervalt, vervangt door een vergelijkbare regeling voor het vestigingsadres.

<sup>6</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-scherm-woonadressen-zzp%E2%80%99ers-af-handelsregister>

zijn als een «virtueel vestigingsadres» zodat wederpartijen daarvoor gewaarschuwd zijn. Daarvoor moet o.a. geregeld worden dat aan deze adressen rechtsgeldig stukken kunnen worden betekend.

- De afscherming van het vestigingsadres bij risico's (nieuw art. 51 lid 3 Handelsregisterbesluit) kan in theorie breder worden gemaakt dan individuele afscherming op verzoek. Afscherming van (delen van) beroepsgroepen zou een optie kunnen zijn, waarbij anderzijds gewaakt moet worden voor misbruik en voor uitholling van de rechtszekerheidsfunctie. De SBI-codering is in ieder geval veel te grofmazig om zo'n afscherming op te baseren. Er is bijvoorbeeld gevraagd naar een afscherming voor journalisten. Journalisten die verslag uitbrengen van nieuws bij politieke of maatschappelijke ontwikkelingen worden in toenemende mate slachtoffer van bedreiging, intimidatie en ook daadwerkelijk geweld. Het beschermen van deze journalisten is niet alleen van belang voor hun persoonlijke veiligheid, maar ook voor de functie van persvrijheid en vrije nieuwsgaring t.b.v. een goed functionerende democratie. Deze afscherming is niet bedoeld voor de schrijvers van culinaire columns, moderubrieken, culturele recensies, technische vakbladen etc. Daarvoor is geen redelijke grond aan te voeren. Voor zover deze journalisten werken met een BV is er een duidelijke spanning tussen de plicht tot openbare registratie uit de Vennootschapsrichtlijn en een eventuele afscherming. Dit vereist ten minste een inhoudelijke afweging om de uitzondering te maken.
- De wettelijke doelen voor het HR omvatten op dit moment ook de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening» (Handelsregisterwet art. 2 sub b). Dit doel kan worden geschrapt of ingeperkt, bijvoorbeeld door daarvan direct marketing expliciet uit te sluiten, bijvoorbeeld conform art 3a lid 2 Kadasterwet. Ook hier is overigens een handhavingsmogelijkheid zoals het staken van gegevenslevering bij overtredingen van belang.

#### *d. Inschatting van effect op de privacybescherming*

Overlast door direct marketing kan waarschijnlijk sterk verminderd worden. Met adequate handhaving zouden de op dit moment al (voor)genomen maatregelen afdoende kunnen zijn.

Gebruiksvoorwaarden kunnen veel doen tegen verdere verspreiding van gegevens. Ze werken dan waarschijnlijk het beste als er geen financiële prikkel is om ze te schenden (data gratis bij KVK). Tegelijkertijd moeten we inzien dat strikte gebruiksvoorwaarden niet persé zijn wat voorstanders van open data willen.

Waar nodig kunnen de voorgestelde aanvullende maatregelen worden toegevoegd. Daarmee kan het HR worden gehandhaafd als een register dat in beginsel openbaar is, maar waarbij niet alle soorten van gebruik van de gegevens toegelaten worden. Ook de vorm waarin gegevens kunnen worden afgenomen, moet daar zo nodig op worden afgestemd. De generieke afscherming van alle als zodanig geregistreerde woonadressen per 1 januari 2022 helpt al om de veiligheid te verbeteren, mede omdat niet meer op basis van het HR-uittreksel alleen is vast te stellen dat het woon- en vestigingsadres overeenkomen. Het resterende vraagstuk van het grote aantal vestigingen op het woonadres kan niet goed eenzijdig door de overheid worden opgelost. Dit zou namelijk vereisen dat vestiging op het woonadres verboden wordt. Dat is een zwaar middel en vermoedelijk voor een grote meerderheid van de ingeschreven ondernemers ongewenst. De keuze voor vestiging op het woonadres valt ook onder eigen verantwoordelijkheid ondernemer. Een ruimere mogelijkheid voor het afschermen van vestigingsadressen biedt



daarnaast soelaas voor bedreiging, zeker wanneer die niet redelijkerwijs voorzienbaar was. Tegelijkertijd moeten we juist op het gebied van veiligheid ook niet te veel verwachten van administratieve maatregelen. Bescherming tegen folders, storende telefoontjes en ongewenste weergave op een stadsplattegrond is van een geheel andere orde dan bescherming tegen bewuste intimidatie of zelfs moordaanslagen door beroepscriminelen.

#### *e. Inschatting van nadelen*

Omdat de «maximale transparantie» van het HR geen hele ingrijpende mutaties veroorzaakt ten opzichte van het nu geldende regime, zijn er geen grote nadelen aan verbonden die samenhangen met het niet meer beschikbaar zijn van informatie of gegevens.

De ondernemer wordt, zeker in het scenario dat vestigen op woonadres niet meer toegestaan zou worden, gedwongen om zijn registratie aan te passen en daarvoor mogelijk kosten te maken. De optie van een virtueel vestigingsadres zou daaraan tegenmoet kunnen komen, ofschoon naar alle waarschijnlijkheid ook niet geheel gratis. Op dat punt moet ook nog goed worden onderzocht hoe een dergelijke voorziening kan worden vormgegeven zonder dat dit onwenselijke gelegenheden voor fraude schept.

De geregistreerde ondernemers die op dit moment hinder ondervinden van privacy schendingen, en de leden van uw Kamer die dit aan de orde stellen, hebben mogelijk een voorkeur voor generieke afscherming boven individuele maatregelen die veelal ook nog een actie van de ondernemer zelf vergen.

Anderzijds zal voor de voorvechters van open data de hier beschreven «maximale transparantie» beslist minder ver gaan dan zij wenselijk of zelfs noodzakelijk vinden. Immers, zelfs met niet generieke, gerichte maatregelen, zal er nog steeds sprake zijn van een mate van inperking in plaats van verruiming van de transparantie.

## **2. Maximale afscherming**

### *a. Uitgangspunten*

De inzage in gegevens van ondernemingen en rechtspersonen kan op 2 manieren worden ingeperkt: minder gegevens in het Handelsregister (HR) opnemen of de mate van openbaarheid van ingeschreven gegevens terugschroeven tot hetgeen op grond van Europese afspraken dwingend wordt opgelegd.

Het geheel verwijderen van (categorieën van) ondernemingen naar gelang hun activiteit of rechtsvorm uit het HR zou een onoverkomelijke aantasting vormen van het functioneren van het HR als basisregister van ondernemingen ten behoeve van het functioneren van de overheid. Ook het heel sterk verminderen van geregistreerde informatie over entiteiten in het HR, raakt al snel de basisregisterfunctie t.b.v. de overheid. Voorts blijkt uit de reacties in de verkenning Datavisie dat ingeschrevenen geen wezenlijke bezwaren hebben tegen het gebruik van hun gegevens door de overheid, in de relatieve beslotenheid van de publieke administratie. Ondernemers en burgers worden door het correct functioneren van de basisregisters juist ontzorgd en ontlast in hun contacten met de overheid. Ik concludeer dat het verwijderen van informatie uit het HR niet noodzakelijk is om aan de geuite wensen en zorgen tegemoet te komen maar wel grote problemen zou opleveren, en zal deze mogelijkheid daarom niet verder uitwerken.

Het verminderen van datadeling wordt ook bereikt door het afschermen van in het HR opgenomen gegevens. Het uitgangspunt in deze richting is maximale bescherming van de persoonlijke levenssfeer en veiligheid, dus



informatie in het HR is niet openbaar beschikbaar tenzij dat moet. Het maximaal haalbare in deze richting wordt primair bepaald door Europese regelgeving.

#### *b. Beperkende randvoorwaarden*

Grenzen aan afscherming vloeien voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen. Wat die verplichtingen inhouden, verschilt per rechtsvorm. Kapitaalvennootschappen (de NV en de BV) moeten op basis van de Vennootschapsrichtlijn, ongeacht de omvang van de onderneming of het aantal werkenden, in het Handelsregister worden geregistreerd. Het vestigingsadres maakt deel uit van de verplicht openbaar te maken gegevens. De gegevens die op dit moment in ons HR voor iedereen zijn in te zien via een uittreksel, vallen vrijwel allemaal onder deze verplichting. Daarnaast moeten over de uiteindelijk belanghebbenden (UBO) van NV's en BV's krachtens de Vijfde witwasrichtlijn bepaalde gegevens worden opgenomen in een UBO-register, dat in Nederland is ondergebracht bij de KVK als een register aansluitend op het HR. De openbare gegevens<sup>7</sup> in dit UBO-register zijn allemaal rechtstreeks vanuit de Witwasrichtlijn verplicht. Voor de NV en de BV is er dus geen wezenlijke ruimte om structureel minder gegevens te delen dan thans als openbaar gegeven in het HR en UBO-register zijn opgenomen.

De ruimte om aan de bestaande praktijk m.b.t. gegevens van NV's en BV's iets te veranderen, beperkt zich tot afscherming van telefoonnummers en aanpassing van de manier waarop c.q. de vorm waarin<sup>8</sup> deze gegevens kunnen worden afgenomen bij KVK.

Eenmanszaken worden juist niet op basis van hun rechtsvorm geraakt door EU verplichtingen. Ze hoeven niet in het Handelsregister en ook niet in het UBO-register geregistreerd te worden. De categorie eenmanszaken is de grootste categorie in het HR. Dit betreft 1,44 mln. ondernemingen waarbij bovendien in grote meerderheid (1,25 mln. gevallen ofwel 87% van de eenmanszaken) het opgegeven woonadres van de ondernemer gelijk is aan het opgegeven vestigingsadres van de onderneming. De eenmanszaak kan, anders dan de naam wellicht doet vermoeden, ook personeelsleden hebben naast de ondernemer zelf, maar dit is doorgaans<sup>9</sup> niet het geval.

De vof, maatschap en commanditaire vennootschap (personenvennootschappen) vallen tot dusver alleen onder de EU-verplichting om in het UBO-register te zijn opgenomen. Een registratie in het HR is niet door de EU-verplicht. Ook de stichting en vereniging met volledige rechtsbevoegdheid (met uitzondering van de VvE) vallen net als de personenvennootschappen alleen onder de EU-verplichting om in het UBO-register te zijn opgenomen.

#### *c. Maximaal haalbare afscherming in HR*

Indien de openbaarmaking van gegevens in het HR (incl. UBO-register) strikt wordt ingeperkt tot hetgeen verplicht is op basis van op dit moment bestaande EU-regelgeving, volgt daaruit het volgende voor de verschillende rechtsvormen:

<sup>7</sup> Voor- en achternaam, geboortemaand en -jaar, nationaliteit, woonland, het belang en de omvang van het belang dat een UBO in een organisatie heeft.

<sup>8</sup> Hierbij moet wel rekening gehouden worden met mogelijke ontwikkelingen in EU-regelgeving uit hoofde van de Digitaliseringsrichtlijn, de RL Public Sector Information en de Data Act. De richtlijnen en uitvoeringshandelingen zijn nog in ontwikkeling. Ze kunnen invloed hebben op verplichte digitale formats (machineleesbaarheid) en verplichte datadeling binnen en buiten de publieke sector.

<sup>9</sup> 85% van alle eenmanszaken valt in klasse 01 of 02 van de registratie Werkzame Personen en kan uit dien hoofde worden beschouwd als ZZP'er.

- NV en BV (inclusief de ZZP-BV's): geen wezenlijke verandering, afscherming van telefoonnummers is een optie;
- Eenmanszaak: kan geheel onzichtbaar gemaakt worden in het HR (behoudens voor bevoegde autoriteiten) of openbare gegevens kunnen worden beperkt tot een nog te bepalen dataset;
- De VvE kan op dezelfde wijze als de eenmanszaak aan het zicht onttrokken worden.
- Overige rechtsvormen (personenvennootschappen, verenigingen en stichtingen): de gegevens in het HR kunnen in principe helemaal worden afgeschermd, maar in verband met de UBO-verplichting zal een bepaald minimum aan identificerende gegevens nodig zijn om de entiteit te kunnen vinden. In beginsel kan het vestigingsadres hierbij afgeschermd blijven. Om een onderneming met redelijke zekerheid te kunnen identificeren, zal dan doorgaans kennis van het KVK-nummer vereist zijn.

In aanvulling daarop kunnen nog de volgende maatregelen worden genomen, die passen binnen het bestaande EU-kader:

- Dataminimalisatie kan worden nagestreefd, onder andere door informatie te verstrekken in plaats van data. In het kader van de rechtszekerheidsfunctie kan bijvoorbeeld de verstrekking van data geheel of gedeeltelijk worden vervangen door een check. In dat geval moet de verzoeker aangeven welke informatie hij heeft en geeft KVK na een check in het HR aan of dit klopt of niet. Dit is vergelijkbaar met de check op de combinatie van bankrekeningnummer en naam van de rekeninghouder bij online bankieren.
- Ook in de «maximale afscherming» variant kan aanvullend specifiek de overlast door direct mailing worden aangepakt met dezelfde aanscherpingen aan de kant van de KVK die ook bij «maximale transparantie» kunnen worden ingezet:
- Bulkleveringen van HR-gegevens alleen nog toestaan met strikte doelbinding rechtszekerheid/algemeen belang.
- Direct marketing verbod realiseren door dit expliciet uit te sluiten bij de wettelijke doelbinding voor de gegevensverwerking, conform art 3a lid 2 Kadasterwet.

#### *d. Inschatting van effect op de privacybescherming*

In geval de informatie over ondernemers in eenmanszaken volledig wordt afgeschermd van openbaarheid in het HR, zal er veel minder informatie beschikbaar zijn voor de markt, zeker gelet op het grote aantal eenmanszaken. Het is aannemelijk dat daardoor ongewenste direct marketing voor een grote groep sterk zal worden teruggedrongen. In ieder geval wordt deze niet meer ondersteund met (actuele) gegevens uit het HR. Gegevens over ondernemingen zullen evenwel ook bij implementatie van een maximaal afgeschermd HR nog altijd wel (online) vindbaar zijn op basis van informatieverplichtingen die ondernemers hebben buiten het HR.

Ondernemers zijn bijvoorbeeld op basis van de Consumentenrichtlijn<sup>10</sup> verplicht hun vestigingsadressen te vermelden op hun websites, offertes en facturen als ze producten of diensten leveren aan consumenten. Dit geldt ook wanneer ze hoofdzakelijk andere ondernemers bedienen en slechts incidenteel ook consumenten.

Ook kunnen gegevens uit het HR via andere (overheids)registers alsnog openbaar gemaakt worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Landelijk Register Zorgaanbieders. Dit neemt gegevens van alle zorgaanbieders in Nederland, ook zzp'ers en eenmanszaken, over uit het HR en

<sup>10</sup> De Consumentenrichtlijn verplicht alle ondernemers – ongeacht hun rechtsvorm – die producten of diensten (ook) aan consumenten leveren om vestigingsadressen (zowel feitelijke als administratieve) bekend te maken op o.a. facturen en websites.

her-publiceert ze. Het gebruiksgemak van dit register is onlangs nog verbeterd met het zorgaanbiedersportaal<sup>11</sup> dat op 1 januari 2021 is gelanceerd. HR-gegevens zijn ook vindbaar in het Europese BTW-informatiesysteem<sup>12</sup> waarin op basis van het BTW-nummer kan worden gezocht.

Verder zal er sprake zijn van een potentieel langdurige overgangperiode waarin uit het HR afkomstige en door derden verspreide of gepubliceerde gegevens<sup>13</sup> nog vindbaar zullen zijn online.

#### *e. Inschatting van nadelen*

Het wegvallen van de grote hoeveelheid gegevens m.b.t. eenmanszaken heeft een negatieve impact op de ondernemingen die daarvan nu commercieel gebruik maken en profijt trekken. Ook zijn daarmee deze gegevens niet meer beschikbaar voor rechtszekerheid en voor allerlei maatschappelijk relevante doeleinden, zoals bijvoorbeeld gebruik van HR-gegevens in diensten en producten die marktpartijen aanbieden (handelsnaamonderzoeken, kredietrapportages etc.).

Van belang is voorts dat HR-gegevens een grote rol spelen in publiek-privaat georganiseerd toezicht op allerlei sectoren en activiteiten. Toezicht en handhaving is al lang niet meer louter een overheidstaak. Marktpartijen worden geacht, en soms zelfs wettelijk verplicht, om met een kritische blik te kijken naar (beoogde) wederpartijen om te beoordelen of zij daarmee wel zaken willen doen. Dit wordt geacht een bijdrage te leveren aan het terugdringen van fraude, misbruik en ondermijning.

Dergelijke mechanismen zijn prominent aanwezig in de Wet ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en vormen daar o.a. de ratio achter de openbaarheid van de UBO-registratie. De HR-gegevens die door ondernemers met Wwft-verplichtingen worden gebruikt voor *customer due diligence* zullen bij sterkere afscherming minder ruim beschikbaar zijn. Dit effect is bij afscherming van specifiek eenmanszaken wellicht minder van belang omdat juist de eenmanszaak, met zijn direct aan de ondernemer als natuurlijk persoon gekoppelde aansprakelijkheid, zich van nature minder leent voor misbruik en oneigenlijk gebruik zoals geadresseerd door de Wwft.

Publiek-privaat georganiseerd toezicht wordt echter zeer breed toegepast en kan in al zijn vormen geraakt worden door het wegvallen van openbare gegevens. De uitzendsector gebruikt het HR om zicht te krijgen op malafide uitzendbureaus. In dat kader wordt het toevoegen van certificerings-informatie aan het HR overwogen<sup>14</sup>. De pensioenfondsen willen HR-gegevens gebruiken om zelfstandigen door middel van gerichte informatie te behoeden voor een karige oude dag en om te controleren of ondernemers met personeel dit ook aanmelden bij een pensioenfonds. In de aankomende consultatie over de mogelijke oplossingsrichtingen zullen belanghebbenden zich hierover kunnen uitspreken, wat tot aanvullende inzichten kan leiden.

Het brede publiek zal geen toegang meer hebben tot informatie over eenmanszaken en VvE's, die op dit moment wel beschikbaar is. Gebruikscijfers van het HR suggereren dat informatie over eenmanszaken en VvE's veel op kleine schaal worden uitgevraagd, via de KVK-app en via individuele online bevestigingen. Dit is typisch de vorm waarin een ondernemer een beoogde zakenrelatie checkt of zijn eigen uittreksel ophaalt omdat een contractpartij daarom vraagt. In deze vorm zijn gegevens niet bruikbaar voor bijvoorbeeld grootschalige marketingactivi-

<sup>11</sup> <https://www.cibg.nl/zorgaanbiedersportaal>

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/vies/vatResponse.html](https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vatResponse.html)

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld op kaart- en navigatieapp's en in online bedrijven- en telefoongidsen.

<sup>14</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 30 oktober 2020 inzake tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (Kamerstuk 29 861, nr. 53).

teiten. Afscherming van deze gegevens raakt dus vooral de rechtszekerheidsfunctie van het HR. In het HR is bijvoorbeeld eenvoudig te zien of een onderneming al dan niet in staat van faillissement verkeert en wat het juiste (factuur)adres is voor rekeningen of schadeclaims. Op basis van adresinformatie is veelal te herleiden of het beeld dat een onderneming op afstand van zichzelf geeft, strookt met de fysieke werkelijkheid. Dit soort informatie speelt een wezenlijke rol bij de mogelijkheden van leveranciers en afnemers (zowel zakelijk als particulier) om zichzelf te beschermen tegen fraude en misbruik.

Uitvoering van maximale afscherming vereist een omvangrijk wetgevingsprogramma, waarbij zowel wetten in formele zin als lagere regelgeving moeten worden aangepast. Dit betreft niet alleen de Handelsregisterwetgeving maar alle regelingen waarin nu HR-gegevens toegankelijk worden verondersteld die dat in deze optie niet meer zouden zijn. Dit impliceert een aanzienlijke doorlooptijd.

De maximale afscherming is zeer gevoelig voor mutaties in het EU-kader, omdat de grenzen daarvan worden opgezocht. Dit kan inhouden dat Nederland gedwongen wordt om wettelijke regelingen steeds weer aan te passen aan een veranderende supranationale regelgeving. De bestaande tendens in de EU wijst eerder op meer transparantie dan op meer afscherming.

Ook de technische implementatie zal ingrijpend zijn. Deze raakt niet alleen de KVK maar ook een groot aantal afnemers van HR-informatie die hun bedrijfsmodel en/of gegevensbronnen moeten aanpassen. Van de omvang van kosten en derving van private inkomsten die hieruit zou voortvloeien is op dit moment en zonder nadere uitwerking van de door te voeren aanpassingen nog geen inschatting te geven.

### **Plus-opties**

Uit de verkenning Datavisie blijkt dat er veel belangstelling is voor voorzieningen waarmee de geregistreerde persoon meer invloed kan uitoefenen op wat er met zijn gegevens gebeurt. Dit lijkt zich vooral te richten op het gebruik door private partijen, want tegen het gebruik door overheden worden weinig of geen bezwaren geuit.

Deze zogenaamde regie op gegevens kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Denkbaar is om bij de registratie, voor gegevens die niet verplicht openbaar moeten zijn, aan te geven of deze wel of niet openbaar zichtbaar mogen worden gemaakt. Fijnmaziger zou een systeem kunnen zijn, waarbij de openbaarheid aan bepaalde gebruiksdoelen of bepaalde (categorieën) afnemers wordt gekoppeld. Nog specifiek zou een oplossing zijn, waarbij de geregistreerde op verzoek toestemming geeft voor het delen van zijn gegevens, of het delen van gegevens zelf kan initiëren. Dit zijn interessante opties, die nader onderzoek verdienen.

Omdat dit in alle gevallen ook technische aanpassingen in de ontsluiting van HR-data impliceert, kan dit niet op korte termijn gerealiseerd worden.

Een andere variant die in deze context herhaaldelijk is genoemd is reciprociteit; de geregistreerde wil weten wie zijn gegevens heeft opgevraagd en waarvoor. Dit brengt met zich mee dat ook van de opvrager identificerende gegevens zouden moeten worden verwerkt en met de geregistreerde gedeeld. Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de privacy-waarborgen in het kader van de UBO-registratie is het beeld dat deze uitwisseling op dusdanig gespannen voet staat met geldende privacy-regelgeving dat dit geen begaanbare weg is.

Er is verder in de verkenning veel gezegd over inhoud die gemist wordt in het HR, vooral zicht op de goedheid of bonafiditeit van de onderneming. Via «regie op gegevens» kan misschien gefaciliteerd worden dat ondernemers op eigen initiatief informatie kunnen laten toevoegen waaruit dit blijkt. Een andere wens die bij herhaling is geuit, ook buiten de verkenning, is het opnemen van het BTW-nummer in het HR. Het

onderwerp informatieverrijking zal afzonderlijk verder uitgediept worden en mogelijk leiden tot nadere voorstellen.

## **Bekostiging**

### Bestaande situatie en uitdagingen

De KVK is de beheerder van het Handelsregister en een aantal daaraan gerelateerde registraties en biedt daarnaast informatie en eerstelijns advies aan ondernemers. Het HR is de grootste «kostenpost» bij de KVK. Een groot deel van de kosten voor het HR hangt samen met het beheren en onderhouden van het IT-systeem. Dit systeem, dat nodig is om de aangeleverde gegevens te kunnen vastleggen, terugvinden en uitleveren, wordt zeer frequent aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving. Het tempo van aanpassingen is in de loop van de tijd steeds verder gestegen. Dit hangt o.a. samen met de overgang van kaartenbakken naar computersystemen en met de werking van het stelsel van basisregistraties waarmee overheden onderling gegevens uitwisselen. Dit voorkomt dat burgers en bedrijven bij herhaling worden lastiggevallen voor dezelfde informatie. Deze gegevensuitwisseling speelt een belangrijke rol bij het goed functioneren van de overheid, waaronder ook op het gebied van fraudebestrijding. Niet alleen de Nederlandse overheid heeft wensen ten aanzien van het HR, ook Europese regelgeving brengt zeer regelmatig aanpassing van het HR met zich mee. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe voorzieningen worden gecreëerd die het benutten van de interne markt voor ondernemers makkelijker maken of die nodig worden geacht om witwassen of andere misstanden te bestrijden.

Uit de KVK jaarrekening 2020 blijkt dat er € 217 mln. aan kosten is gemaakt, waarvan € 138 mln. ten behoeve van de registratietaak. De rest van de begroting heeft betrekking op publieke taken die geheel door de overheid worden bekostigd. Voor de registratietaak is € 60 mln. aan rijksbijdrage verstrekt en € 78 mln. aan inkomsten gegenereerd (waarvan € 52 mln. opbrengsten van HR-producten, € 15 mln. opbrengsten van eenmalige inschrijfvergoedingen en € 11 mln. overige opbrengsten). Vaak wordt het hanteren van een tarief voor informatieverstrekking, zoals tot op heden ook geldt voor het HR, beschouwd als een aantasting van de openbaarheid of transparantie. Dit is geen juiste conclusie. In het concept van «open data» zijn beide aspecten, «openbaar» en «gratis» beide vertegenwoordigd, maar het zijn aspecten die onafhankelijk van elkaar bestaan. De inhoud van een krant is openbaar, maar het nieuwsblad is niet gratis verkrijgbaar, terwijl een medische diagnose bij de huisarts (voor de patiënt) gratis verkrijgbaar is maar zeer zeker niet openbaar. Het tweede voorbeeld illustreert ook meteen de betrekkelijkheid van «gratis»; voor niets gaat de zon op. Wat voor de afnemer gratis is, zal elders in de keten bekostigd moeten worden, veelal indirect alsnog op kosten van de afnemer.

Anderzijds wordt het inbouwen van een «betaalmuur», zoals eveneens van toepassing voor de meer uitgebreide informatieproducten uit het HR, wel benoemd als instrument om privacy te beschermen. Ook dat is geen juiste conclusie. De gegevens van een geregistreerde persoon worden niet beschermd, of minder openbaar, doordat een afnemer er een vergoeding voor moet betalen. Het moeten doen van een betaling maakt wél dat de identiteit van de afnemer van gegevens indien nodig in ieder geval door bevoegde autoriteiten kan worden teruggevonden en brengt zo een zekere, zij het beperkte, mate van wederkerigheid in de transparantie. Het vereisen van een betaling zou zodoende een ontmoedigend effect zou kunnen hebben op onrechtmatig gebruik van gegevens, maar dat lijkt niet een heel sterk effect.

De bekostiging van het HR is dus niet instrumenteel, noch voor de privacy, noch voor de transparantie en vormt derhalve een op zichzelf staand

vraagstuk dat op gronden van financiële en economische doelmatigheid moet worden opgelost.

#### Aandachtspunten voor toekomstige bekostigingssystematiek

Duidelijk is dat er kosten worden gemaakt voor het beheren van het HR, dus er is altijd iemand die de rekening betaalt. Een eerste aandachtspunt is daarom het minimaliseren van de kosten. In de verkenning wordt door een deel van de belanghebbenden gepleit voor het tot nul reduceren van de kosten door zowel het HR als de KVK helemaal af te schaffen. In het licht van de basisregisterfunctie ligt deze oplossing niet voor de hand, maar er kan wel een signaal in worden gezien van een aanzienlijke mate van onvrede en frustratie, die onder andere uiting geeft aan de ernst van de ervaren overlast. Uitgaande van het voortbestaan van HR en KVK is kostenminimalisatie een kwestie van efficiëntie. Dit staat los van de vraag wie de kosten moet dekken. KVK heeft in het afgelopen decennium een reeks aan ingrijpende veranderingen in haar organisatie doorgevoerd om de efficiëntie te verhogen. Bij de herstructurering van KVK in 2013 is het budget van destijds € 256 mln. in een jaar met 30% gereduceerd. In de 8 jaar sinds dat moment is slechts een beperkte stijging van de begroting doorgevoerd, ondanks een gestaag toegenomen portfolio aan taken en een gestaag groeiend aantal registraties, zowel binnen het HR<sup>15</sup> als in de vorm van nieuwe registertaken zoals het UBO-register. Om de efficiëntie, specifiek voor het HR, verder te verbeteren wordt onder andere gewerkt aan modernisering van de digitale infrastructuur en wordt het aanbod aan HR-producten doorgelicht en vereenvoudigd. Aangezien de KVK en daarmee het HR grotendeels via de begroting van EZK wordt betaald is het beheersen van kosten een jaarlijks terugkerend gespreksonderwerp tussen het departement en de KVK.

Een tweede aandachtspunt is het maximaliseren van baten, eveneens los van de vraag waar deze baten neerslaan. Proponenten van «open data» betogen dat hun benadering heel positief uitwerkt op bedrijvigheid en economische groei en voeren daarvoor veelal groeicijfers uit andere landen aan. Daarbij is niet altijd duidelijk of naast het «open» maken van bepaalde gegevensverzamelingen nog andere factoren de gemeten groei hebben beïnvloed, en of men mag verwachten dat dit effect ook hier zou worden gereproduceerd als het HR wordt omgevormd tot «open data». Ook moet de vraag worden gesteld of de maatschappelijke kosten van verminderde privacy en gevoelde of reële onveiligheid in die cijfers is meegenomen, nog los van de vraag of privacy en veiligheid mogen worden afgewogen tegen geld. Uit de uitgevoerde verkenning blijkt in ieder geval dat veel reacties zien op ervaren overlast door bepaalde vormen van gebruik van HR-data, waarbij ongewenste benadering voor direct marketing, her-publicatie van openbare HR-data door derden (o.a. bedrijvengidsen en kaart-applicaties) en diverse vormen van bedreiging specifiek en veelvuldig worden benoemd. Dit vormt minimaal een maatschappelijke kostenpost en mogelijk een fenomeen dat nagenoeg tot iedere prijs moet worden bestreden.

Het derde aandachtspunt is de bekostiging; wie draagt welke kosten, en via welke kostendragers? In de verkenning is deze vraag ook aan de belanghebbenden voorgelegd. Het is weinig verrassend dat daarbij veelvuldig een voorkeur is uitgesproken voor financiering uit algemene middelen. In die context valt op dat sommige ondernemers expliciet benoemen dat ze een eenmalige of zelfs jaarlijkse inschrijvingsvergoeding wenselijker vinden dan het ondergaan van de overlast die naar hun mening voortvloeit uit de verspreiding van (adres)gegevens naar commerciële afnemers.

---

<sup>15</sup> Van 2,2 mln. geregistreerde entiteiten in 2012 naar 3,3 mln. geregistreerde entiteiten nu.



Op de opties voor bekostiging, die ook naast elkaar kunnen bestaan, wordt onderstaand ingegaan. Het uitgangspunt daarbij is dat KVK nooit voor meer dan de werkelijke kosten wordt vergoed. Dit is ook nu al het geval, KVK heeft geen winstoogmerk en maakt geen winst. Eventuele positieve resultaten in een boekjaar worden in opvolgende jaren ingezet voor het uitvoeren van de wettelijke taken.

## Opties voor bekostigingssystematiek

### **1. Bekostiging uit informatieproducten**

Op dit moment wordt de KVK voor minder dan een kwart bekostigd uit de opbrengst van informatieproducten. De vergoeding die wordt gevraagd van (groot)gebruikers van HR-informatie vloeit voort uit het «gebruiker betaalt» principe dat ook ten grondslag ligt aan legesheffing voor andere dienstverlening door de overheid aan individuele afnemers. Deze individuele afnemer heeft immers baat bij de geleverde dienst zodat het niet zonder meer logisch is om de bijbehorende kosten (geheel) ten laste van de belastingbetaler te laten komen. Omdat transparantie over eigendom en samenstelling van ondernemingen ook een breder maatschappelijk belang dient, stelt de Minister van EZK de tarieven die KVK voor de HR-informatieproducten in rekening mag brengen vast op een niveau dat deze informatie zeer toegankelijk maakt. Het (geheel) dekken van de kosten wordt als belang daarbij achtergesteld. Toch leidt het hanteren van deze tarieven in de praktijk van de afgelopen jaren tot zeer negatieve beeldvorming, die zich onder andere uit in de term «Kamer van Verkoophandel» in de media en vergelijkbare sentimenten in uw Kamer. Een meer concreet nadeel van het hanteren van tarieven is dat hieruit ook een zekere prikkel voortvloeit bij afnemers van HR-informatie om hun aankoop zo goed mogelijk te laten renderen, bijvoorbeeld door de verkregen informatie zelf ook weer tegen betaling te delen met derden. Ook lijkt er sprake te zijn van een negatieve impact op de acceptatie van restrictieve gebruiksvoorwaarden, die op hun beurt juist van groot belang zijn om ook in de keten van afnemers van HR-informatie de privacy van geregistreerde personen te kunnen waarborgen.

De tarieven voor HR-informatieproducten gelden in beginsel ook voor afnemers binnen de overheid. Om verrekeningen tussen overheidsorganisaties te beperken en optimaal gebruik van het HR als basisregister te bevorderen, wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de zogenaamde inputfinanciering. De inputfinanciering dekt een bedrag van ca. € 5,5 mln. binnen het totaal van € 52 mln. aan opbrengsten van HR-producten. Bij de centralisering van de KVK per 1-1-2014 is dit systeem van start gegaan. In de systematiek van de inputfinanciering wordt voor de aangesloten overheden (alle zogenaamde A-organen die structureel gebruik maken van het handelsregister) de verschuldigde bijdrage berekend op basis van de hoeveelheden HR-producten die zijn afgenomen in het peiljaar 2012. Vanaf dat moment bestaat de inputfinanciering als een lump-sum bijdrage. Mutaties in het gebruik na dat moment zijn bewust niet omgezet een in hogere bijdrage onder de inputfinanciering, omdat daarmee een negatieve prikkel zou ontstaan op het halen van informatie bij het HR in plaats van (bij herhaling, en gratis) bij geregistreerde ondernemingen. Het stelsel van basisregistraties moet bevorderen dat de overheid in brede zin informatie slechts één keer opvraagt bij burgers en bedrijven en verder naar behoefte verspreidt naar overheidsorganisaties. Door de twee nevensgeschikte bekostigingssystemen is bij sommige partijen een indruk ontstaan van bevoordeling van overheidsafnemers of oneerlijke concurrentie met marktpartijen.

Bij het heroverwegen van de bekostiging van het HR uit de opbrengsten van informatieproducten lijkt het wenselijk om te komen tot een systematiek waarbij de tarieven voor alle afnemers gelijk zijn ook wanneer



daarbij het actuele gebruik in ogenschouw genomen wordt. Dit is ook in lijn met de afschaffing van staffelkortingen voor grote private afnemers die per 1 januari 2018 is doorgevoerd. Gezien de implicaties van tarifiering voor de inputfinanciering, zou een nul tarief dan een denkbare oplossing zijn.

Ook in Europees verband staat de bekostiging van het HR via product-tarieven onder druk. In verschillende recente (aanpassingen van) EU-richtlijnen zijn onderdelen van HR-informatieproducten aangewezen die op nationaal niveau om niet moeten worden verstrekt aan afnemers of is geregeld dat handelsregister- of UBO-informatie in ieder geval aan andere lidstaten om niet via EU-portalen beschikbaar zal worden gemaakt. Het ziet er niet naar uit dat het bij de nu al aangewezen gegevens zal blijven. Zo is bijvoorbeeld de verwachting dat in de aankomende aanscherping van de Witwasrichtlijn (AMLD6 en AMLR1) zal worden bepaald dat organisaties die verplicht gebruik maken van het UBO-register, gratis toegang tot die informatie moeten krijgen. Dit zou betekenen dat potentieel in de toekomst aan banken en andere Wwft-instellingen geen vergoeding meer gevraagd kan worden voor UBO-gegevens. Hierdoor wordt geleidelijk geknabbeld aan de opbrengsten die KVK uit HR-gegevens kan halen om haar kosten mee te dekken. Deze ontwikkeling kan het bestaande bekostigingsmodel op termijn onhoudbaar maken. Hoe andere lidstaten hiermee omgaan wordt onderstaand beschreven.

## **2. Bekostiging uit inschrijfvergoeding**

Sinds 15 februari 2014 is voor het inschrijven van een entiteit in het HR een eenmalige vergoeding van € 50<sup>16</sup> verschuldigd. In de verkenning wordt hierop niet heel sterk gereageerd, al wordt wel de vraag opgeworpen in hoeverre het redelijk is om een vergoeding te moeten betalen voor een handeling die verplicht is. Deze verplichting is natuurlijk relatief, niemand is verplicht ondernemer te zijn. Dit is een keuze die wordt gemaakt wanneer de ondernemer ervan uitgaat dat de baten daarvan opwegen tegen de kosten. De verplichte inschrijving is één van die kostenposten. Een vergelijkbaar mechanisme doet zich vaak voor in het verkeer tussen overheid en burgers; rijbewijzen, bouwvergunningen, verklaringen omtrent het gedrag, ze zijn allemaal verplicht vanwege een maatschappelijk belang onder bepaalde (door eigen keuze beïnvloede) omstandigheden en toch moet er voor worden betaald. De inschrijfvergoedingen dekken op dit moment ruim € 15 mln. Dit is een bescheiden bedrag op het geheel van de KVK begroting. Het is denkbaar om de inschrijfvergoeding te verhogen om een groter deel van de kosten van de registratietaak te dekken. Het geheel dekken van de kosten van het HR uit inschrijfvergoedingen zou echter betekenen dat het bedrag circa negen keer zo hoog zou moeten worden. Een inschrijving zou dan op basis van de huidige cijfers ca. € 450 gaan kosten. Zeker voor kleine ondernemers is dat een hoog bedrag. Daarnaast zou de financiering van de registertaak sterk afhankelijk worden van het fluctuerend aantal nieuwe inschrijvingen per jaar.

## **3. Bekostiging uit jaarlijkse bijdrage**

De jaarlijkse KVK-bijdrage van alle ingeschreven entiteiten is in 2013 afgeschaft. De jaarlijkse bijdrage was niet populair, onder andere in relatie tot de verplichte inschrijving. Met de administratieve afhandeling, per post, waren aanzienlijke kosten gemoeid en door de voorspelbaarheid van

---

<sup>16</sup> Inmiddels na prijsindexactie € 51,30

de jaarlijkse facturering bleek dit systeem bovendien kwetsbaar voor «spoofing»<sup>17</sup>.

Een eventuele herinvoering van een vergelijkbare bijdrage zal allicht het verwijt van inconsistent beleid aantrekken. Dat neemt niet weg dat het een reële mogelijkheid is, die ook in de verkenning door sommige respondenten is aangedragen. Door het grote aantal registraties in het HR bestaat een breed draagvlak voor de te dragen financiële last. Uitgaande van de actuele cijfers kan de totale bekostiging van de registertaak worden opgebracht met een tarief in de orde van enkele tientjes per jaar. Het opnieuw invoeren van een jaarlijkse bijdrage heeft ook wat functionele voordelen. Er zou daardoor, ook voor entiteiten die geen jaarstukken voor publicatie behoeven in te dienen, weer een vast jaarlijks contactmoment ontstaan. Dit draagt bij aan het actueel houden van de registratie en werkt het uitschrijven van inactieve entiteiten in de hand. Dit kan eventueel ook een ambtshalve uitschrijving door de KVK zijn. In het verleden telde het niet betaald zijn van de KVK-bijdrage mee in de grondslagen voor ambtshalve uitschrijvingen.

#### **4. Bekostiging uit publieke middelen**

Tot slot is er de optie van bekostiging geheel uit publieke middelen. Dat betekent dat de belastingbetaler de last draagt, zoals dat nu al voor meer dan de helft van het KVK-budget het geval is. Uiteraard is hier bij de ingeschreven entiteiten en de afnemers van HR-informatie bijzonder weinig bezwaar tegen. Dit zou in theorie anders kunnen liggen voor afnemers die hoofdzakelijk kopieën van HR-producten (zonder rechtszekerheidsfunctie en zonder noemenswaardige inhoudelijke verrijking) tegen een lager tarief, maar herhaaldelijk, doorverkopen en zo een financieel resultaat behalen. Uit overleg met de VVZBI<sup>18</sup> blijkt dat dit door de sector niet herkend wordt als een realistisch verdienmodel.

Ook wordt daarmee een beweging gemaakt in een richting die steeds sterker ook vanuit de EU wordt afgedwongen. Een belangrijk voordeel van een bekostiging uit publieke middelen zou zijn dat daarmee zelfs de schijn van «datahandel»<sup>19</sup> die KVK op dit moment zo frequent tegengeworpen wordt, van tafel gaat. Ten opzichte van marktpartijen die bedrijfsmatig HR-informatie verwerken, wordt de schijn van belangenverstremming en (valse) concurrentie weggenomen. KVK beperkt zich ten opzichte van hen tot de rol van het basisregister, de bron van informatie over ondernemingen en rechtspersonen, en kan daarbij ook in het belang van privacy en veiligheid strikte gebruiksregels stellen en handhaven. De commerciële afnemers met doelen en bedrijfsprocessen die toelaatbaar zijn onder de AVG hebben er geen hinder meer van dat ze voor ieder gebruik opnieuw terug moeten naar het HR als bron, wanneer de informatie daar gratis verkrijgbaar is.

##### *Bekostiging van handelsregisters in andere lidstaten*

De meeste EU-lidstaten hanteren op dit moment voor de financiering ook een van de hiervoor beschreven mogelijkheden. De opties zijn dus: (1) de

<sup>17</sup> Door ingrijpen van KVK (civielrechtelijke beslaglegging) is voorkomen dat honderdduizenden spookfacturen voor de jaarlijkse bijdragen 2009 zouden worden verstuurd. <http://www.kvk.nl/Nieuws/kvkvoorkomtnieuwegolfvalsefacturen.asp>

<sup>18</sup> Vereniging voor zakelijke B2B informatie, koepelorganisatie van aanbieders van informatie-diensten die op grote schaal gebruik maken van HR-data.

<sup>19</sup> De term is ook in de verkenning weer veel gebruikt. KVK wordt regelmatig verweten data ongebreideld te verstrekken uit oogmerk van winstmaximalisatie. Dit is niet juist. KVK verstrekt gegevens waar de aanvrager een wettelijk recht op heeft en heeft in die gevallen ook geen weigeringsgrond. KVK hanteert daarvoor de door de Minister van EZK vastgestelde tarieven, die slechts gedeeltelijk kostendekkend zijn om geen barrières op te werpen voor de toegankelijkheid van HR-informatie.

overheid betaalt, (2) degene die iets in het register stopt betaalt, (3) degene die gegevens ophaalt betaalt en (4) jaarlijkse bijdrage. In de noordelijk gelegen lidstaten worden de registers overwegend door de overheid betaald. De registers hebben daar een publieke functie en een open karakter. Bij de meer zuidelijk gelegen lidstaten zijn de registers overwegend privaat geregeld met een overheidsopdracht en worden ze niet gefinancierd door de overheid.

In Duitsland wordt een vergoeding gevraagd voor inschrijving en het opvragen van documenten, zoals een gewaarmerkt uittreksel. Recent is besloten voortaan alle (digitale) data gratis te verstrekken. Het financiële gat dat daardoor in de financiering ontstaat wordt door de regering opgevuld.

In de «EBRA Working Group on PSI and CL» d.d. 8 oktober 2021 heeft Zweden laten weten in opdracht van de Zweedse regering bezig met onderzoek naar een nieuw financieringsmodel. De vergoedingen voor raadpleging zijn onvoldoende om de kosten te dekken doordat steeds meer data gratis wordt. Er wordt overwogen een jaarlijkse bijdrage voor ingeschreven entiteiten te introduceren. Een voorstel wordt in april 2022 verwacht. Net als in Nederland is in Zweden veel aandacht voor bestrijding van financiële criminaliteit en heeft het handelsregister een belangrijke rol hierbij.

In België bestaat de financiering overwegend uit een rijksbijdrage. Het register van België is een relatief klein en statisch (en relatief goedkoop) register. Zo is er geen frontoffice of backoffice. Opgaven in worden via de rechtbank verwerkt in het register. Daar zijn voor de indiener wel kosten aan verbonden. Het raadplegen van gegevens is gratis, maar kent formaliteiten. UBO-gegevens kunnen bijvoorbeeld alleen per brief en gemotiveerd worden opgevraagd. Die brief wordt overigens niet inhoudelijk beoordeeld, vanwege de verplichting om te verstrekken, maar vormt wel een drempel.

Niet EU, wel noemenswaardig; Companies House in het VK baseert de financiering overwegend op vergoedingen die worden betaald voor het in het register stoppen van gegevens. Ingeschrevenen ontvangen elk jaar een brief om hun inschrijving te bevestigen; die bevestiging kost 12 pond. Daarnaast kent het register de mogelijkheid om onder meer «politically exposed persons» af te scherpen. Die personen betalen jaarlijks voor die afscherming 100 pond.

#### Procesvoorstel bekostiging

De bekostiging van het HR speelt slechts een beperkte rol in de functionaliteit van het HR. Van de eenmalige inschrijvergoeding gaan geen noemenswaardige gedragseffecten uit, maar fluctuerende aantallen inschrijvingen maken dit een weinig stabiele basis. Een jaarlijkse inschrijvergoeding heeft als positief neveneffect dat er een jaarlijks «checkmoment» is, bovendien wordt de financiële last verdeeld over een grote groep. Bekostiging via productopbrengsten leidt overwegend tot negatieve gedragseffecten zoals de neiging tot doorgeven van HR informatie tegen betaling, en verhoudt zich lastig met het opleggen van strenge gebruiksvoorwaarden. Wie ergens voor betaalt voelt zich daardoor «eigenaar» en wil zijn eigendomsrecht vrijelijk kunnen uitoefenen. Verder leidt de productfinanciering tot moeilijke verhoudingen met de inputfinanciering. Bekostiging uit algemene middelen heeft deze problemen niet, maar is bij uitstek onderwerp van politieke besluitvorming. Het is aan een nieuw kabinet om zich hierover uit te spreken.

#### **Vervolgstappen**

Over de te kiezen koers binnen de geschetste beleidsruimte tussen transparantie en privacy zal komend voorjaar een nadere consultatie en

expertsessie worden georganiseerd. Naar aanleiding van de feedback van stakeholders wordt een beleidsvoorstel uitgewerkt. Besluitvorming hierover komt toe aan het nieuwe kabinet.

De uitvoering van deze beleidslijn behelst, afhankelijk van de gemaakte keuzes, meer of minder ingrijpende aanpassingen in IT en aanpassing van de regelgeving, zowel wetgeving in formele zin als lagere regelgeving. Dit betekent dat de doorlooptijd van mogelijke aanpassingen eerder jaren dan maanden zal bedragen. Daar waar de persoonlijke veiligheid van ingeschrevenen in het geding is zal bezien worden hoe praktische oplossingen met urgentie kunnen worden ingevoerd.

Nadat de hoofdlijnen van het beleid zijn vastgesteld, kan ook verder worden gewerkt aan een verkenning van technische mogelijkheden voor meer regie op gegevens binnen de context van transparantie en privacy. Voor gegevens die in de toekomst niet verplicht openbaar zijn, kan bijvoorbeeld worden onderzocht of en hoe de KVK of het HR een rol kan spelen in ontsluiting van informatie op aangeven van de geregistreerde, om zo het handelsverkeer te faciliteren.

De verkenning Datavisie heeft een groot aantal suggesties opgeleverd voor verbeteringen in gebruiksgemak en aansluitingen ten behoeve van gegevensinvoer en bevraging van het HR. Deze suggesties worden door KVK onderzocht en waar mogelijk meegenomen in de uitwerking van de nog te kiezen beleidslijn en in de omzetting daarvan in producten en diensten.

Tot slot zijn in de verkenning wensen gecommuniceerd op het gebied van verrijking van de inhoud van HR-informatie, met name ter versterking van fraudebestrijding. De haalbaarheid van deze wensen zal worden onderzocht, onder andere in het licht van de AVG. Waar mogelijk zullen ze worden betrokken bij uitvoering door KVK van de taken op het gebied van rechtszekerheid en ondersteuning van de rechtshandhaving door de overheid.

Ik zal uw Kamer periodiek inlichten over de voortgang op bovengenoemde onderwerpen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
S.A. Blok