



[REDACTED] 17 juli 2023

De Algemene Rekenkamer
ter attentie van de Woo-functionarissen
per adres Woo@rekenkamer.nl

Kenmerk: BM2021-028-AR

Betreft: Woo-verzoek, onder andere betreffende de niet-naleving van artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk resp. artikel 16a van de Handelsregisterwet 2007

Geachte dames en heren,

1. TER INLEIDING

Dit Woo-verzoek plaatst u voor enkele problemen waarop u niet à la minute een antwoord zult hebben. Ik ben bereid een of meer medewerkers van de Rekenkamer een juridisch-technische briefing te geven ^[1], want het gaat over wettelijke voorschriften die de Rekenkamer niet goed op haar netvlies lijkt te hebben.

Voorts stel ik het uiteraard op prijs als u zich aan de afdoeningstermijnen van de Woo wilt houden, maar sta ik open voor signalen dat er meer tijd nodig is dan gebruikelijk; ik zal mij dan coöperatief opstellen.

2. BREDERE CONTEXT

Dit Woo-verzoek maakt deel uit van een reeks door mij gedane Wob- en Woo-verzoeken, gericht op openbaarmaking van mandaat- en volmachtregisters. Op deze context ga ik hierna alleen in voor zover nodig voor een goed begrip van het hier voorliggende verzoek.

- Meer informatie vindt u in het separaat meegezonden afschrift van mijn brief van heden aan het College van de Algemene Rekenkamer en de daarbij gevoegde notitie *“Het ontoereikend (toe)zicht van de Algemene Rekenkamer op de rechtsgeldigheid van mandaten, volmachten en machtigingen zoals verleend door bestuursorganen van de centrale overheid”*.

Daarin besteed ik ook aandacht aan de samenhang en de verwevenheid van mandaten, volmachten en machtigingen. Voor het nu voorliggende verzoek wordt dat wat te ingewikkeld: ik beperk dat daarom uitdrukkelijk tot de problematiek van de *volmachten*: de aan ambtenaren (en alleen in bijzondere gevallen aan anderen) verleende bevoegdheden om in naam van het bestuursorgaan (nog preciezer: namens de Staat) privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

3. PRECISERING VAN HET WOO-VERZOEK

Het hier nu voorliggende Woo-verzoek betreft de openbaarmaking van:

- a) het volmachtregister van de Algemene Rekenkamer als bedoeld in artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR); en
- b) eventueel aanwezige documenten die enig licht kunnen werpen op de vraag waarom de Algemene Rekenkamer niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit artikel 16a Handelsregisterwet 2007.

Ik licht beide onderdelen toe.

3.1. Verzoekonderdeel a: het volmachtregister als bedoeld in artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk

Artikel 4.6. (Verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling), eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 luidt:

1. *Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, verrichten namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit het beleid en de bedrijfsvoering die aan hun begrotingen ten grondslag liggen, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een van Onze andere Ministers de rechtshandeling verricht.*
2. *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de colleges elk met betrekking tot de uitvoering van de taak waarvoor het verantwoordelijk is.*

Het in het tweede lid gehanteerde begrip “colleges” moet worden gelezen naar de omschrijving die daarvan is gegeven in artikel 1.1. van de Comptabiliteitswet 2016:

“college: de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kabinet van de Koning, het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao, het Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten, de Kiesraad en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;”.

De staats-, bestuurs- en rechterlijke organen die hun bevoegdheden ontleen aan het geciteerde artikel 4.6 hebben het in de dagelijkse praktijk zelf veel te druk voor het verrichten van talloze privaatrechtelijke rechtshandelingen. Daarom is in artikel 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregeld dat de mandaatregeling in afdeling 10.1.1. Awb van overeenkomstige toepassing is indien zij aan een ander, werkzaam onder hun verantwoordelijkheid, volmacht verlenen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

En dat is dan weer uitgewerkt in artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR):

1. *De Ministers, ieder voor zover het hem aangaat, houden een openbaar register bij waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft.*
2. *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de colleges, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak.*

Conclusie: de Rekenkamer is verplicht tot het houden van een openbaar volmachtregister, waarin de burger alle namen kan vinden van de natuurlijke personen aan wie een volmacht is verleend met een - zo nauwkeurig mogelijke - omschrijving van de reikwijdte daarvan. Let wel: natuurlijke personen, niet: functies. Functies zijn mooie uitvindingen, maar ze hebben een makke: ze nemen nu eenmaal geen besluiten. Dat kunnen alleen natuurlijke personen, op grond van de door hen beklede functie en de daaraan verbonden bevoegdheden [2].

3.2. Verzoekonderdeel b: de naleving van artikel 16a Handelsregisterwet 2007

3.2.1. De verplichting tot het vermelden van volmachten in het Handelsregister

Artikel 16a van de Handelsregisterwet 2007 bepaalt:

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.*

Vraag is natuurlijk hoe wordt toegezien op naleving van dit voorschrift. Welnu, artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007 bepaalt:

“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”.

Het niet naleven van deze bepaling is op verschillende manieren gesanctioneerd:

- strafrechtelijk, doordat de Wet economische delicten in artikel 1 voor zover hier van toepassing bepaalt:
“Economische delicten zijn: [...] 4°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: [...] de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 27 en 47” [3].
- bestuursrechtelijk, doordat artikel 47a Handelsregisterwet 2007 [4] bepaalt dat de Minister van Financiën een last onder dwangsom kan opleggen ter zake van overtreding van artikel 47 en artikel 47b [5] dezelfde minister ook de bevoegdheid geeft hiervoor een bestuurlijke boete op te leggen, waarvan de hoogte wordt begrensd door de hoogte van de strafrechtelijke boete.

Daarnaast heeft de Kamer van Koophandel blijkens hoofdstuk 7 van de Handelsregisterwet 2007 een eigen verantwoordelijkheid, samengevat in artikel 40: *“De Kamer treft maatregelen die ertoe strekken te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is”*. Om haar daarbij behulpzaam te zijn, schrijft de wet haar in artikel 41 voor om eens per drie jaar de uitvoering van de wet en de juistheid van de in het handelsregister opgenomen gegevens te laten controleren door een accountant.

3.2.2. Op wie rust de verplichting ex artikel 16a Handelsregisterwet ?

Artikel 16a Handelsregisterwet 2007 legt de plicht tot registratie van verleende volmachten op aan elke publiekrechtelijke rechtspersoon. Nu heeft de Algemene Rekenkamer geen rechtspersoonlijkheid: zij is onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat. In beginsel rust deze registratieplicht dan ook op het bestuursorgaan dat verantwoordelijkheid draagt voor het bestaan van de Rekenkamer: de Minister van Financiën.

Ik zal u hier een verhandeling besparen over de vaak gebrekkige invulling die ministeries geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van Hoge Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen of andere organisaties binnen de centrale overheid; dat moet de Rekenkamer tijdens haar werkzaamheden wel duidelijk zijn geworden. Ik beperk mij hier tot een verwijzing naar artikel 8, derde lid, Handelsregisterbesluit 2007, dat luidt:

“In het handelsregister kan een onderdeel van de Staat der Nederlanden worden ingeschreven, dat geen onderdeel is van een ministerie of een dienstonderdeel van een ministerie, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de wet”.

Deze in op 30 april 2021 in werking getreden bepaling is gebaseerd op een wijziging van de Handelsregisterwet 2007 bij Wet van 26 juni 2019 (Stb. 280). Deze werd ingevoerd omdat onderdelen van de Staat, zoals de rechterlijke macht en verschillende Hoge Colleges van Staat, hierom hadden verzocht. De reden was dat zij voor bepaalde handelingen in het (voornamelijk digitale) economisch verkeer, een KvK-nummer en een RSIN nodig hebben. Deze geeft de KvK pas uit na inschrijving in het handelsregister ^[6]. Voor meer achtergrond van deze wijziging, zie ^[7].

Aangezien de Algemene Rekenkamer zich in het Handelsregister heeft ingeschreven (zie de volgende subparagraaf) ligt het in de rede dat zij nu ook zelf verantwoordelijkheid neemt voor de inschrijving van de door haar (namens de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat) verleende volmachten. Zou zij zich tot zodanige inschrijving niet verplicht achten, dan dient zij zich ervan te vergewissen dat de Minister van Financiën zelf deze inschrijvingsplicht naleeft.

3.2.3. Zoekslag in het Handelsregister

In bijlage A vindt u het door mij recent opgevraagde uittreksel uit het Handelsregister betreffende de Algemene Rekenkamer. Daarin is dus niets te vinden over de volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dat betekent dat deelnemers aan het economisch verkeer de mogelijkheid wordt ontzegd om op eenvoudige wijze na te gaan welke natuurlijke personen of rechtspersonen over dergelijke volmachten beschikken om op te treden namens de Algemene Rekenkamer.

3.2.4. Toepasselijkheid van de Woo

In ons bestuurlijk bestel kan ik als burger uw College niet dwingen de wet na te leven. Maar het staat mij uiteraard vrij om – zeker nu met toezicht belaste instanties als de Kamer van Koophandel, het Openbaar Ministerie en de Ministers van Economische Zaken en Klimaat resp. van Financiën het overduidelijk laten afweten – op grond van de Woo bij deze beleefd te informeren of de Rekenkamer beschikt over documenten die enig licht kunnen werpen op de vraag waarom zij niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit artikel 16a Handelsregisterwet 2007. De Raad voor de Rechtspraak begreep een vergelijkbare wenk in mijn bij hem gedane Woo-verzoek; zie ^[8].

Met vriendelijke groet,



BIJLAGE

A. Kamer van Koophandel – bedrijfsprofiel Algemene Rekenkamer.

NOTEN

¹ Dat kan in een videogesprek, maar ook op uw kantoor, waar ik – in ander verband - vaker kwam.

² De bepaling spreekt ook over rechtspersonen, maar dat laat ik nu even rusten, want het gaat dan niet over rechtspersonen die op grond van eigen bevoegdheden privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, maar over rechtspersonen die dat doen op grond van een volmacht afgegeven door een van de in artikel 4.6. genoemde organen van de Staat.

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

⁴ Artikel 47a Handelsregisterwet 2007 luidt: *“Onze Minister van Financiën kan een last onder dwangsom opleggen ter zake van overtreding van artikel 47, indien er sprake is van het handelen in strijd met artikel 19, eerste lid, voor zover de daartoe verplichte persoon niet de opgave doet die de Kamer nodig heeft om ervoor te zorgen dat de in artikel 15a, tweede lid, bedoelde gegevens te allen tijde juist en volledig zijn ingeschreven in het handelsregister”*.

⁵ Artikel 47b Handelsregisterwet 2007 luidt:

“1. Onze Minister van Financiën kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van artikel 47, indien er sprake is van het handelen in strijd met artikel 19, eerste lid, voor zover de daartoe verplichte persoon niet de opgave doet die de Kamer nodig heeft om ervoor te zorgen dat de in artikel 15a, tweede en derde lid, bedoelde gegevens en bescheiden te allen tijde juist en volledig zijn ingeschreven in het handelsregister.

2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht”.

⁶ Aldus toegelicht in een brief van de Staatssecretaris van EZK van 10 juli 2020 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2019/20, 34687, C).

⁷ Zie de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 enzovoort (Kamerstukken II, 2016/17, 34687, nr. 3, paragraaf 3.6 Inschrijving van onderdelen van publiekrechtelijke rechtspersonen in het handelsregister).

⁸ Zie het Woo-besluit van de Rvdr van 31 mei 2022 betreffende niet-naleving van artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk resp. artikel 16(a) van de Handelsregisterwet 2007, te vinden op www.rechtspraak.nl > De Rechtspraak > Raad voor de Rechtspraak > Indienen Woo-verzoek > Meer informatie > Gepubliceerd > 31 mei 2022. De Rvdr schreef zijn gevolmachtigden in het handelsregister in met functienaam; naar mijn mening had dat tevens moeten worden gedaan met de naam van de betreffende functionaris en de datum-in-functie, op een later moment aan te vullen met de datum-uit-functie. Het Ministerie van BZK – vooralsnog het enige dat de volmachten van een reeks (hoge) ambtenaren inschrijft – doet dat keurig.

Bedrijfsprofiel - Algemene Rekenkamer (82940649)

Bijlage A

Kamer van Koophandel, 17 juli 2023 - 21:02

Uittreksel

KvK-nummer 82940649

De onderneming / organisatie wil niet dat haar adresgegevens worden gebruikt voor ongevroegde postreclame en verkoop aan de deur.

Rechtspersoon

RSIN	815051232
Rechtsvorm	Publiekrechtelijke Rechtspersoon: De Staat (Zelfstandig onderdeel)
Naam	Algemene Rekenkamer
Bezoekadres	Lange Voorhout 8, 2514ED 's-Gravenhage
Postadres	Postbus 20015, 2500EA 's-Gravenhage
Telefoonnummers	0703424344 0703424400
Internetadres	www.rekenkamer.nl
E-mailadres	voorlichting@rekenkamer.nl
Eerste inschrijving handelsregister	01-06-2021
Activiteiten	SBI-code: 8411 - Algemeen overheidsbestuur Grondwettelijke taak, het onderzoeken van de ontvangsten en uitgaven van de Rijksoverheid.

Gegevens zijn vervaardigd op 17-07-2023 om 21.02 uur.

Historie

Er is (nog) geen historie aanwezig bij de door u geselecteerde inschrijving.

Deponeringen

algemene gegevens

naam	Algemene Rekenkamer
ingeschreven onder nummer	82940649

Deponeringen

Geen deponeringen aanwezig

Juridische gegevens

Rechtspersoon :	
Rechtsvorm	Publiekrechtelijke rechtspersoon
Eerste inschrijving in het Handelsregister	1-6-2021