



> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de minister, de heer mr. W.B Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2019-0000567451

Uw kenmerk

2018-0000217497

Datum: 28 oktober 2019
Betreft: Definitief BIT-advies programma UBO-register

Geachte heer Hoekstra,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma UBO-register. Opdrachtgever van dit programma bent u samen met de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). Hieronder vindt u eerst een beknopte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

De vierde anti-witwasrichtlijn¹ van de Europese Unie (EU) verplicht lidstaten om een UBO-register in te stellen, met als doel het tegengaan van witwassen van geld en terrorismefinanciering. In het register wordt informatie vastgelegd over de Ultimate Beneficial Owners (UBO's): personen die de uiteindelijke eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over een vennootschap of andere juridische entiteit. Ondernemingen zijn verplicht de gegevens van hun UBO's aan te leveren, zelf of via een notaris. Een deel van de gegevens is openbaar, maar UBO's kunnen ze bij bijzondere omstandigheden laten afschermen.

Financiële instellingen, makelaars, advocaten en andere beroepsgroepen moeten het register gaan raadplegen bij het verrichten van cliëntenonderzoek. De Financial Intelligence Unit Nederland en zo'n 15 andere instanties, waaronder Politie, Belastingdienst en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, gaan het register gebruiken voor onderzoek naar fiscale misdrijven en terrorismefinanciering.

Financiën en JenV zijn in 2015 gestart met de voorbereidingen voor het UBO-register. In juni 2017 hebben zij de Kamer van Koophandel (KVK) opdracht gegeven om de ontwikkeling en de exploitatie ervan op zich te nemen. Halverwege 2018 heeft de KVK ingegrepen op het programma omdat men de realisatie zwaar had onderschat. Hierbij is ervoor gekozen om het UBO-register los

¹ Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

van het Handelsregister te realiseren, om afhankelijkheden met de renovatie van het Handelsregister vanuit het programma Kern Gezond² te vermijden.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

De introductie van het UBO-register verloopt in twee fasen:

- In de eerste fase wordt een UBO-register gerealiseerd met de functionaliteit die minimaal nodig wordt geacht voor het in werking treden van de wet op 10 januari 2020.
- In de tweede fase (tot halverwege 2021) wordt het UBO-register geleidelijk gevuld, worden er nieuwe functionaliteiten aan toegevoegd en wordt de aansluiting op het Handelsregister verzorgd.

Datum
28 oktober 2019

Kenmerk
2019-0000567451

Het huidige budget van het programma bedraagt € 21,6 miljoen, waarvan € 8,8 miljoen voor de realisatie en € 12,8 miljoen voor de initiële vulling.

De BIT-toets is uitgevoerd tussen februari en mei 2019. De conclusie van onze toets is als volgt:

Wij zijn positief over de manier waarop de KVK de realisatie van het UBO-register³ aanpakt. Wel zien wij dat het veel moeite kost om op 10 januari 2020, de datum dat de wet in werking treedt, de eerste oplevering van het register gereed te hebben. Ook is er nog geen aanpak uitgewerkt om, in de periode daarna, de functionaliteit van het register op een hoger niveau te brengen en integratie met het Handelsregister tot stand te brengen.

Wij adviseren daarom om terugvalscenarië's te ontwikkelen voor de situatie dat de eerste oplevering van het register niet tijdig gereed is. Werk daarnaast de aanpak voor doorontwikkeling uit. Richt deze op betere ondersteuning van de gebruikers bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

Wij lichten deze conclusie hieronder toe.

TIJDIGE OPLEVERING EN DOORONTWIKKELING UBO-REGISTER NOG ONVOLDOENDE ZEKER

We hebben waardering voor de ingreep van de KVK op het programma UBO-register in 2018, die in onze ogen heeft geresulteerd in een realistische aanpak. Ook zijn we positief over de wijze waarop de KVK sturing geeft aan de ontwikkelwerkzaamheden. Er wordt namelijk eerst gericht toegewerkt naar een minimaal bruikbaar UBO-register waarmee kan worden voldaan aan de nieuwe wetgeving.

Desondanks zien we dat het de KVK de nodige moeite kost om op 10 januari 2020 een minimaal bruikbaar UBO-register operationeel te hebben. Het risico bestaat dat dit niet gaat lukken. Ook na deze eerste oplevering is er nog veel werk te doen, onder andere om het UBO-register in te bedden in de processen en systemen van het Handelsregister en verder door te ontwikkelen. Zonder de juiste aanpak voor deze tweede fase van het programma is het risico groot dat het ontwikkelde UBO-register onvoldoende bruikbaar wordt voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

² Zie het BIT-advies Kern Gezond: <https://www.bureauicttoetsing.nl/afgeronde-adviezen/k/kern-gezond>.

³ UBO-register kan verwijzen naar het wettelijke instrument en naar de ICT-voorziening die door de KVK wordt ontwikkeld. In dit advies verwijst UBO-register naar de ICT-voorziening.

A. Eerste oplevering UBO-register mogelijk niet op tijd

De KVK zet in eerste instantie een register neer waarmee aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan, maar waarvan de bruikbaarheid minimaal is. Zelfs met deze aanpak is de tijd tot 10 januari 2020 erg krap. Voor twee noodzakelijke onderdelen van het register bestaat zelfs het risico dat deze niet tijdig klaar zijn, waardoor de bruikbaarheid nog verder in het geding komt en de implementatiedatum mogelijk uitgesteld moet worden:

- De tijdelijke UBO-notarisapplicatie. De KVK heeft ervoor gekozen om een losstaande notarisapplicatie specifiek voor UBO-registraties te realiseren, met een doorlooptijd van acht maanden. Hiermee is eind februari 2019 gestart. De applicatie is net op tijd klaar – als alles goed gaat. Dit is risicovol, zeker omdat het ontwikkelteam nieuw is. Daarbij is er nog geen afstemming geweest met notarissen over de vereiste functionaliteit.
- Het register voor natuurlijke personen en adressen (NPA). De oplevering van NPA is voorzien op 1 september 2019, wat beperkte ruimte voor uitloop biedt. Tijdens de BIT-toets op Kern Gezond werd NPA nog onder dat programma ontwikkeld; daarbij constateerden we dat de bouw sterk vertraagd was en dat een onderbouwde planning ontbrak. Ondertussen worden de NPA-werkzaamheden onder aansturing van het UBO-programma gebracht, is er een oplossing met minder functionaliteit gedefinieerd en is er een verbeterde planning opgesteld. Hoewel hiermee onze eerdere adviezen zijn opgevolgd, biedt dit nog geen zekerheid dat de deadline wordt gehaald. De nieuwe aanpak was ten tijde van onze toets nog onbeproefd.

B. Onvoldoende aandacht voor verbeteren bruikbaarheid UBO-register

Om met het register bestrijding van financieel-economische criminaliteit te vergemakkelijken is het noodzakelijk om, in nauw overleg met gebruikers, te bepalen hoe het UBO-register en het gegevensbeheer – na de eerste oplevering – verbeterd kunnen worden. De KVK en de ministeries hebben hier te weinig aandacht voor. Er is weliswaar een beperkt budget beschikbaar gesteld maar plannen ontbreken om het goed bruikbaar te maken voor zowel de partijen die gegevens aanleveren als afnemen. We zien de volgende risico's:

- Het programma heeft nog onvoldoende voorbereidingen getroffen om het bijwerken en corrigeren van het register door ondernemers, notarissen en UBO's goed te ondersteunen. Dit is noodzakelijk om de UBO-gegevens correct en actueel te houden. Voorbeelden van functionaliteit die onvoldoende is uitgewerkt of die veel handmatige en daarmee foutgevoelige handelingen vraagt:
 - Ondernemers moeten UBO-gegevens kunnen muteren op de website, zonder de noodzaak om ook alle ongewijzigde gegevens opnieuw in te voeren.
 - Notarissen moeten bij inschrijving van een onderneming in het Handelsregister de UBO-gegevens eenvoudig kunnen bijvoegen. Nu moeten notarissen diverse gegevens twee keer invoeren, dat is foutgevoelig.
 - UBO's moeten hun gegevens online kunnen inzien, zodat ze foutieve registraties kunnen detecteren en (laten) corrigeren.
- Het programma heeft nog geen plan ontwikkeld om de UBO-gegevens aan te laten sluiten bij de overige gegevens uit het Handelsregister. Een belangrijk argument om het beheer van het UBO-register bij de KVK te beleggen was nu juist dat de KVK hiervoor kan zorgen. Bij de eerste oplevering staat het UBO-register echter nog grotendeels los van het Handelsregister, waardoor

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 oktober 2019

Kenmerk
2019-0000567451

consistentie niet is gegarandeerd. We maken ons zorgen dat de inbedding van het UBO-register in het Handelsregister lang gaat duren en een aanzienlijke inspanning vraagt, mede door de complexiteit van het systeemlandschap van de KVK. Voorbeelden van gebrekkige aansluiting:

- KVK-medewerkers moeten bij het raadplegen, doorzoeken en registreren van gegevens in twee systemen werken: die van het Handels- en het UBO-register. Hierbij voeren ze diverse handmatige acties uit om de juistheid en consistentie van opgaven te bewaken. Dit is niet alleen inefficiënt maar ook foutgevoelig.
- De eerste oplevering voor NPA zal enkel voor het UBO-register zijn. Het Handelsregister blijft gebruik maken van haar eigen NPA-gegevens en het is onduidelijk wanneer dit verandert. Dit zorgt ervoor dat er mogelijk voor langere tijd inconsistenties in de NPA-gegevens van de twee registers kunnen ontstaan.
- Het beschikbare budget voor fase twee, waarin de functionaliteit van het register op niveau gebracht moeten worden, is niet toereikend:
 - Voor de initiële vulling heeft KVK een schatting van bijna € 15 miljoen afgegeven, terwijl er € 12,8 gereserveerd is.
 - Voor de doorontwikkeling van het register en voor de integratie met het Handelsregister is circa € 2,5 miljoen gereserveerd. Gezien de uitgebreide lijst met ontbrekende functionaliteit schatten wij in dat hiervoor substantieel meer budget nodig is.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 oktober 2019

Kenmerk
2019-0000567451

ADVIES: VERSTERK DE GRIP OP DE IMPLEMENTATIE

Wij adviseren om stevig door te pakken met het UBO-register, zodat het in elk geval minimaal bruikbaar wordt voor de wettelijke deadline van 10 januari 2020, en de bruikbaarheid daarna verbetert, voor zowel de gebruikers ervan als de KVK-medewerkers. Neem daartoe de volgende maatregelen:

1. Ontwikkel terugvalscenario's zodat 10 januari 2020 niet opschuift

Zorg ervoor dat de invoeringsdatum van het UBO-register niet in gevaar komt en aan de wettelijke verplichting wordt voldaan:

- Laat de KVK een terugvalscenario maken voor het geval de notarisapplicatie op 10 januari 2020 niet voldoende functioneert, en bespreek dit scenario met de notarissen. Stem met de notarissen af welke functionaliteit er minimaal nodig is in de UBO-notarisapplicatie op 10 januari 2020 en wat de prioriteitstelling is van uitbreidingen daarop. Pas de planning hierop aan.
- Zorg dat de KVK ook een terugvalscenario maakt voor het geval het NPA-register niet op tijd operationeel is en UBO-opgaves vanaf 10 januari 2020 nog niet kunnen worden verwerkt in het UBO-register. Neem hierin mee welke communicatie er nodig is voor de betrokken partijen.

2. Versterk de sturing op de doorontwikkeling en het gegevensbeheer

Laat de aandacht voor de doorontwikkeling van het UBO-register na 10 januari 2020 niet verslappen, maar versterk deze juist zodat het UBO-register beschikt over de benodigde functionaliteit en zo een bruikbaar instrument wordt voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Het register dient niet alleen te voldoen aan de eisen vanuit de wet, maar ook aan de eisen die vanuit het gebruik naar voren komen en in de loop van de tijd zullen veranderen. Zodra het UBO-register operationeel is, zal het gebruik moeten worden gemonitord en zullen

de UBO-processen over de verschillende partijen heen moeten worden aangestuurd. Neem nu maatregelen om deze tweede fase voor te bereiden:

- Werk een aanpak en roadmap uit voor de doorontwikkeling. Zorg voor een realistische inschatting van de kosten daarvan als basis voor sluitende afspraken over de financiering door betrokken ministeries. Overweeg de instelling van een stuurgroep op ketenniveau.
- Organiseer periodieke gebruikersoverleggen waarin wordt bepaald welke extra functionaliteit nodig is om het registreren, raadplegen en corrigeren van gegevens optimaal te laten verlopen.
- Laat de ministeries van Financiën en JenV het voortouw nemen bij het monitoren en verbeteren van het gebruik van het register. Laat hen instrumenten ontwikkelen om de bruikbaarheid van het register te evalueren, bijvoorbeeld door het meten van de hoeveelheid terugmeldingen als een van de indicatoren voor gegevenskwaliteit.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 oktober 2019

Kenmerk
2019-0000567451

3. Zorg ervoor dat UBO-gegevens aansluiten op het Handelsregister

In het advies van Kern Gezond hebben we geadviseerd om de realisatie van een vereenvoudigd en eenduidig Handelsregister prioriteit te geven. Hier voegen we aan dat advies toe dat de integratie van het UBO-register daar onderdeel van uit moet gaan maken. We beseffen heel goed dat dit nog jarenlang een majeure opdracht is voor KVK en adviseren daarom hier stevig de focus op te houden.

Aanvullingen op het advies van Kern Gezond:

- Werk op procesniveau uit hoe de UBO-processen integreren met die van het Handelsregister, zodat KVK-medewerkers hun werk optimaal kunnen doen. Vertaal dit door naar benodigde IT-wijzigingen. Geef de geprioriteerde wijzigingen een plek binnen de hieronder genoemde aanpak voor vereenvoudigen.
- Ontwikkel een aanpak voor de vereenvoudiging van het systeemlandschap, inclusief het Handels-, UBO- en NPA-register. Zet hierbij kleine stappen, die niet langer duren dan een halfjaar, en zorg dat elke stap aantoonbaar bijdraagt aan vereenvoudiging en verlaging van de operationele kosten.
- Zorg ervoor dat het Handelsregister zo snel mogelijk volledig gebruik gaat maken van het NPA-register. Doe dit in kleine stappen en vermijd tijdelijke, complexe oplossingen, zoals gegevenssynchronisaties. Werk op korte termijn met een eenvoudige procedure om inconsistenties op te lossen, bijvoorbeeld door eenvoudige, geautomatiseerde controles uit te voeren en aangetroffen inconsistenties in de gegevens handmatig weg te werken.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan succesvolle totstandkoming van het UBO-register.

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,

Sander van Amerongen
wnd. hoofd BIT