

Aan de minister van Financiën
De heer E. Heinen MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum: 9 januari 2026

Onderwerp: Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang

Geachte heer Heinen,

Transparency International Nederland (TI-NL) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de consultatie Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang. TI-NL pleit al geruime tijd voor een openbaar en accuraat UBO-register waarin iedereen informatie kan vinden over wie de uiteindelijke eigenaren zijn van juridische entiteiten. Hierdoor wordt het corrupte individuen en criminelen moeilijk gemaakt om hun opbrengsten anoniem te verbergen en wit te wassen. Het UBO-register levert zo een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering.¹ Maar het belang is groter dan dat. Ook politieke actoren, statelijke entiteiten en lobbyclubs kunnen hun activiteiten verbergen achter een net van bedrijven ten behoeve van lobby, spionage of (valse) mediacampagnes tegen personen en/of bepaald beleid. Transparantie over de echte eigenaren achter bedrijven is cruciaal voor een integer politiek en bestuurlijk stelsel én een gezonde rechtsstaat. Bovendien draagt een toegankelijk en accuraat UBO-register bij aan eerlijke concurrentie en een gezond handelsklimaat in Nederland. En tenslotte, een goed toegankelijk register heeft ook een preventieve werking: kwaadwillenden moeten meer moeite doen om hun activiteiten te verbergen.

Het belang van een openbaar UBO-register

Uit onderzoek van Transparency International blijkt dat Nederland Europees hekkensluiter is op het gebied van UBO-transparantie.² De Europese Unie zette afgelopen jaar de laatste stappen om de toegang tot registers van uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) te harmoniseren. De zesde anti-witwasrichtlijn (AMLD6) verplicht lidstaten om burgers, journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties die een legitiem belang hebben, toegang te geven tot deze gegevens.³ Zonder UBO-transparantie is het vrijwel onmogelijk om financiële misstanden, corruptie en belastingontduiking aan het licht te brengen. Toch blijkt dat Nederland ernstig achterloopt in de implementatie van de AMLD6, met grote gevolgen voor het toezicht en de controle op de uiteindelijke belanghebbenden van bedrijven in ons land. Met dit wijzigingsbesluit doet de regering een poging te voldoen aan de regels maar enkele voorstellen druisen in tegen bepalingen uit de AMLD6. Daar gaan we hieronder puntsgewijs op in.

¹ Transparency International Nederland (2023), Wijzigingswetsvoorstel UBO-registers moet terug naar de tekentafel: <https://www.transparency.nl/nieuws/2023/07/wijzigingswetsvoorstel-ubo-registers-moet-terug-naar-de-tekentafel/>

² Transparency International (2025), Countdown to new EU beneficial ownership rules: Testing progress on legitimate interest access: <https://www.transparency.org/en/news/countdown-to-new-eu-beneficial-ownership-rules>

³ European Union (2024), Directive (Eu) 2024/1640 of the European Parliament and of the Council: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401640

TI-NL wil graag benadrukken dat niet alleen de autoriteiten en financiële instellingen goed gebruik kunnen maken van het register voor de opsporing van fraude en witwassen, maar ook maatschappelijke organisaties en onderzoeksjournalisten gebruiken het register om bijvoorbeeld corruptie bloot te leggen. Zo heeft Transparency International in Tsjechië het register gebruikt om de belangenverstrengeling van de huidige premier Andrej Babiš te onthullen. Ook in Denemarken, Brazilië en Turkmenistan hebben vondsten uit het UBO-register geleid tot de onthulling van grote corruptieschandalen.⁴ Eveneens heeft het maatschappelijk middenveld in Nederland goed gebruikgemaakt van het UBO-register. Journalisten van Follow the Money ontdekten via het UBO-register de mondkapjesdeal met Sywert van Lienden.⁵ Dankzij een toegankelijk UBO-register, kan het maatschappelijke middenveld de overheid dus controleren om haar rol als waakhond van de rechtsstaat goed uit te kunnen voeren, en de vaak onderbezette autoriteiten ondersteunen in de strijd tegen corruptie en witwassen.

Bovendien draagt een toegankelijk en accuraat UBO-register bij aan eerlijke concurrentie en een gezond handelsklimaat. Bij het toekennen van overheidscontracten kan het register helpen ervoor te zorgen dat de beste leverancier wordt uitgekozen. Als de UBO van de leverancier algemeen bekend is via het register, kan het onrechtmatig toekennen van contracten worden gedetecteerd. Er kan immers worden ingezien wanneer bijvoorbeeld meerdere partijen van dezelfde eigenaar zich inschrijven voor een openbare aanbesteding om de prijs artificieel te verhogen of de illusie van competitie te creëren, zoals in het verleden gebeurde bij minstens 32 overheidscontracten van het Amerikaanse ministerie van Defensie.⁶ Ook kan er worden gecontroleerd of de leveranciers die meedingen naar een contract wel degelijk de competenties hebben die het zeggen te hebben of mogelijk politieke connecties hebben die leiden tot belangenverstrengeling. Met een functionerend UBO-register kunnen openbare aanbestedingen transparanter en eerlijker verlopen, wat bijdraagt aan het vertrouwen van bedrijven in de overheid.

Maar ook het vertrouwen tussen bedrijven kan worden versterkt door een goedwerkend UBO-register. Het helpt bedrijven met het uitvoeren van hun due diligenceprocedures en screenings van klanten, tegenpartijen en leveranciers. Investeerders weten waar ze in investeren en bedrijven weten met wie ze in zee gaan. Het vertrouwen in de economie en tussen bedrijven groeit mede doordat een UBO-register bijdraagt aan eerlijke competitie. Aangezien er minder mogelijkheden zijn voor corrupte bedrijven, zullen bedrijven minder snel een oneerlijk voordeel hebben ten opzichte van andere bedrijven. Transparantie over de echte eigenaren achter bedrijven is dus niet alleen cruciaal in de strijd tegen corruptie maar ook voor eerlijke concurrentie en een gezond handelsklimaat.⁷

Zo breed mogelijke definitie van legitiem belang

In de uitspraak van het Europees Hof, erkende de rechter dat partijen met een legitiem belang toegang moeten hebben tot het UBO-register. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat zowel de pers en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering

⁴ Transparency International (2021), Out in the open: How public beneficial ownership registers advance anti-corruption: <https://www.transparency.org/en/news/how-public-beneficial-ownership-registers-advance-anti-corruption>

⁵ Follow The Money (2021), Sywert van Lienden sluisde 9 miljoen euro naar persoonlijke holding: <https://www.ftm.nl/artikelen/sywert-van-lienden-sluisde-9-miljoen-euro-naar-persoonlijke-holding?share=MMLrktURXDM9LqcafrsJHKZ%2BLJvE0DDEGnWDbIF80tv8EkA%2BxocP15Sw4PtPAw%3D%3D>

⁶ <https://www.gao.gov/assets/gao-20-106.pdf>

⁷ Transparency International Nederland (2023): https://www.transparency.nl/nieuws/2023/07/gezonde_economie_dankzij_ubo-register/

een gerechtvaardigd belang hebben bij toegang tot UBO-informatie, vanwege hun bijdrage aan de publieke controle en de democratie.⁸

Voor Transparency International Nederland is het essentieel dat iedere persoon en organisatie die belang heeft bij het inzien van het UBO-register om witwassen, corruptie, belastingontwijking en ondermijnende criminaliteit te bestrijden, toegang krijgt. Daarom is het cruciaal dat de definitie van legitiem belang zo breed mogelijk wordt ingevuld.⁹ Het UBO-register is enkel een effectief middel vóór transparantie en tegen corruptie, witwassen en terrorismefinanciering, als het aan de volgende voorwaarden voldoet:

Zinnvolle en effectieve toegang tot het UBO-register voor legitiem belanghebbenden

Iedere partij die zich aantoonbaar inzet om corruptie, witwassen, fraude of ander financieel-economisch misbruik aan het licht te brengen, moet toegang krijgen tot het UBO-register.

Wie?

- Onderzoeksjournalisten, zowel traditionele media als onafhankelijke journalisten (ook freelancers) en bloggers. Het moet niet vereist zijn om formeel geaccrediteerd te zijn als journalist of lid te zijn van een media-vereniging om toegang te krijgen.
- NGO's en maatschappelijke organisaties die in algemene zin werken aan de bescherming van de rechtsstaat en democratie, en zich specifiek bezighouden met integriteit, mensenrechten, transparantie of financieel toezicht.
- Academics en onderzoekers van onafhankelijke onderzoeksinstituten.
- Advocaten, accountants, onderzoeksafdelingen van bedrijven en recherchebureaus.
- Ook mensen die de uiteindelijk belanghebbenden van een bedrijf willen kennen omdat ze waarschijnlijk transacties met hen zullen aangaan moeten als legitiem belanghebbende aangeduid kunnen worden.
- Klokkenluiders en betrokken burgers die misstanden willen melden of onderzoeken.

Hoe?

- De wet moet duidelijk en expliciet maken dat onderzoek naar corruptie, financieel misbruik of maatschappelijke misstanden altijd als legitiem belang geldt. Dit moet breed worden geïnterpreteerd, niet beperkt tot wettelijke taken.

⁸ Hof van Justitie Europese Unie (2022), Gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20) tegen Luxembourg Business Registers:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252461&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1448913>

⁹ Transparency International (2025), Policy Position Regulating Legitimate Interest Access:

<https://files.transparencycdn.org/images/2025-PolicyPosition-Regulating-Legitimate-Interest-Access-English.pdf>

- Journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties zouden automatisch zinnvolle en effectieve toegang (zie hier beneden onder de 3^e bullet) moeten hebben tot UBO-informatie. Deze partijen moeten algemene toegang krijgen tot het UBO-register zonder dat zij per geval toegang moeten aanvragen. De voorgestelde toegang tot het UBO-register op case-by-case basis druist in tegen artikel 12 (1) van de AMLD6.
- Journalisten en maatschappelijke organisaties moeten vrijelijk kunnen zoeken in het UBO-register. Bovendien zou erkenning door één lidstaat als voldoende grond moeten dienen voor toegang tot UBO-registers in andere lidstaten, evenals tot het onderling verbonden UBO-register, in overeenstemming met de regels van de Europese interne markt.
- Zinnvolle en en effectieve toegang: volledige toegang tot relevante UBO-gegevens, inclusief naam, geboortedatum, nationaliteit, eigendomsbelang, en zeggenschap. Maak zoeken op naam en adres van de uiteindelijke belanghebbende en dus op dwarsverbanden tussen diverse eigendomsconstructies mogelijk. In Nederland was al minder informatie toegankelijk dan in Luxemburg waar de zaak voor het Europees Hof zich afspeelde. De voornaam, geboortedag en -plaats worden bijvoorbeeld niet gedeeld en bovendien zit de informatie achter een betaalmuur waarbij de opvrager zichzelf ook moet registreren voordat de UBO-gegevens worden verstrekt.
- Zoekfunctie: Ook kan de opvrager niet op naam van een UBO kan zoeken: de UBO-gegevens zijn enkel opvraagbaar per onderneming. Dit betekent dat er vele uittreksels opgevraagd moeten worden en het een kostbare en tijdrovende exercitie wordt voor een maatschappelijke organisatie of onderzoeksjournalist om dwarsverbanden bloot te kunnen leggen en waardevol onderzoek te kunnen doen.
- Toegang tot het UBO-register mag niet worden beperkt op basis van nationaliteit of locatie. Dit is een vereiste die volgt uit artikel 12 (2d) van de AMLD6: aanvragers uit derde landen moeten op gelijke wijze toegang krijgen tot het register.
- Anoniem: het moet mogelijk zijn om toegang te krijgen zonder persoonlijke identificatie te hoeven delen met de UBO zelf of met derden. Het voorstel de UBO periodiek te informeren over hoe vaak en door wie hun gegevens zijn geraadpleegd is in strijd met artikel 12 (4) van de AMLD dat luidt als volgt: UBO's kunnen op de hoogte worden gesteld van zoekopdrachten, maar alleen als iemand proactief om die informatie vraagt.¹⁰
- Digitaal en laagdrempelig: via een beveiligd onlinesysteem met eenvoudige aanvraagprocedure. Het wijzigingsbesluit stelt voor de Kamer van Koophandel (hierna: de Kamer) de identiteit van de aanvrager te laten controleren en te verifiëren of er sprake is van een legitiem belang op basis van de documenten, informatie en gegevens die de Kamer van de aanvrager krijgt. Dit is volgens TI-NL echter niet laagdrempelig en zorgt voor extra lasten. TI-NL vraagt zich af over welke documenten, informatie en gegevens de Kamer moet beschikken om dit te kunnen verifiëren en pleit ervoor niet nog meer administratieve lasten te beleggen bij maatschappelijke organisaties die over het algemeen toch al weinig middelen hebben.
- Binnen 3 werkdagen moet toegang worden verleend of gemotiveerd worden geweigerd. Het huidige voorstel met een termijn van 12 werkdagen en de mogelijkheid dit tot twee keer toe te verlengen is

¹⁰ European Union (2024), Article 12 of Directive (Eu) 2024/1640 of the European Parliament and of the Council:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401640

disproportioneel en zorgt voor onnodige vertraging in het onderzoek. Vooral voor de journalistiek waar actualiteit van groot belang is, kan deze termijn drempels opwerpen.

- Kosteloos of tegen minimale administratiekosten, om geen financiële drempel op te werpen. De personen die toegang verkrijgen op basis van een legitiem belang zouden een vrijstelling moeten krijgen. Op het moment kost elk uittreksel van het UBO-register €3,00. Dit vormt een serieuze drempel voor gebruikers met een legitiem belang zoals maatschappelijke organisaties, onderzoekers en journalisten om criminele activiteiten en gesanctioneerde personen op te sporen. Maak het register openbaar toegankelijk zonder betaalmuur. Negen andere EU-lidstaten, waaronder België, Spanje, Frankrijk, Denemarken, Letland en Polen vragen helemaal geen vergoeding voor het raadplegen van het register.
- Persoonsgegevensbescherming mag geen absolute barrière zijn. Waar nodig kunnen gerichte afschermingen worden toegepast (zoals het verbergen van woonadres), maar dit mag geen reden zijn voor algehele weigering.
- De beoordeling van het legitiem belang moet transparant, toetsbaar en proportioneel zijn – er mag geen sprake zijn van willekeur of politiek gemotiveerde uitsluiting. De AMLD6 vereist een transparante beroepsprocedure binnen 7 werkdagen.

TI-NL is vanzelfsprekend bereid om het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Lousewies van der Laan, directeur Transparency International Nederland

E: communicatie@transparency.nl

W: www.transparency.nl