

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets wetsvoorstel verbetering bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?

Het wetsvoorstel verbetering bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten zal voor twee doelgroepen effect sorteren:

- Slachtoffers van vermogensdelicten hebben een grotere kans hun onvreemde spullen terug te krijgen. In het verlengde van deze groep zullen verzekeraars een lagere schadelast hebben voor zover de slachtoffers hun schade verzekerd hebben.
- Plegers van vermogensdelicten waarbij goederen onvreemd zijn, alsmede de helers en witwassers van de onvreemde goederen lopen een groter risico gepakt te worden voor het plegen van deze strafbare feiten.

Doelgroep 1: slachtoffers van vermogensdelicten

Niet alle slachtoffers van vermogenscriminaliteit zullen profijt hebben van het wetsvoorstel. Voor het bepalen van de jaarlijkse omvang van de doelgroep vallen ten eerste slachtoffers af die geen aangifte hebben gedaan. Ten tweede vallen slachtoffers af die weliswaar aangifte hebben gedaan, maar die niet van goederen beroofd zijn, omdat alleen geld buitgemaakt is of omdat het delict beperkt bleef tot een poging. En ten derde vallen slachtoffers af die aangifte hebben gedaan en van wie goederen onvreemd zijn, maar bij wie de onvreemde goederen niet als diefstalgevoelig zijn opgenomen in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket.

Omvang ervaren vermogenscriminaliteit

In het pre-coronajaar 2019 geeft 9% van de Nederlanders van 15 jaar en ouder aan slachtoffer te zijn geweest van een of meer 'traditionele' vermogensdelicten. In de meeste gevallen gaat het om fietsdiefstal (bijna 3%), gevolgd door inbraak of een poging daartoe (bijna 2%), zakkenrollerij en beroving (1,5%), diefstal uit of vanaf een auto (1,4%), autodiefstal (0,1%) en diefstal van een ander voertuig (0,4%).¹ In 2019 blijkt bovendien 13% van de Nederlanders slachtoffer van een of meerdere vormen van gedigitaliseerde criminaliteit. Voor het niet leveren van gekochte goederen (koopfraude) en niet betalen voor geleverde goederen (verkoopfraude) gaat het om 4,6%.² Ook bedrijven zijn slachtoffer van vermogenscriminaliteit. Het gaat daarbij om delicten als winkeldiefstal, interne fraude door eigen medewerkers, overvallen, bedrijfsinbraken en verkoopfraude. Het ervaren slachtofferschap van bedrijven is sinds ruim tien jaar niet meer gemeten. De laatste Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven rapporteert over 2010 een slachtofferschap van diefstal variërend van 3,4% in de zakelijke dienstverlening tot 27,9% in de detailhandel en van inbraken variërend van 5,8% in de zakelijke dienstverlening tot 15,4% in de horeca.³ Niet al deze slachtoffers zullen baat hebben bij onderhavig wetsvoorstel. Randvoorwaarde is ten eerste dat zij aangifte doen van het gepleegde feit.

Omvang geregistreerde vermogenscriminaliteit

Veel slachtoffers laten aangifte achterwege, wanneer zij door een vermogensdelict getroffen zijn. Volgens de slachtofferrapportage bedraagt het aangiftecijfer voor vermogenscriminaliteit in 2019 gemiddeld 29,6%. Het vaakst wordt aangifte gedaan van diefstal uit of vanaf een auto (42,1% van de ondervonden delicten) en inbraak of een poging daartoe (42%), gevolgd door autodiefstal (37,3%)⁴, diefstal van andere voertuigen (35,2%), zakkenrollerij of beroving (29,2%) en fietsdiefstal (26%). Voor gedigitaliseerde criminaliteit ligt het gemiddelde aangiftecijfer op 8,2% en specifiek voor verkoop- en koopfraude op 19%.⁵ In het bedrijfsleven schommelen de oudere aangiftecijfers voor inbraak tussen de 17% (horeca) en 47% (bouw) en voor diefstal tussen de 14% (detailhandel) en 40% (zakelijke dienstverlening).⁶ In de aangiftes opgenomen door de politie en Koninklijke marechaussee mondt dit uit in 473.010 geregistreerde

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. Veiligheidsmonitor 2019. Den Haag, 2020, pag. 41-42.

² Centraal Bureau voor de Statistiek. Veiligheidsmonitor 2019. Den Haag, 2020, pag. 49.

³ Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010, pag. 7.

⁴ Dit percentage is opmerkelijk laag, ook in vergelijking met rapportages in voorgaande jaren (tussen 46% en 55% met een marge van circa 10%) en het aangiftecijfer van 77,4% in 2021. Desgevraagd geeft het CBS als mogelijke verklaring dat de aangiftevraag voorheen alleen gesteld werd aan slachtoffers die aangegeven hadden het gepleegde feit bij de politie gemeld te hebben. Slachtoffers die de meldingsvraag met 'nee' beantwoordden, kregen geen aangiftevraag. Sinds 2021 wordt de aangiftevraag aan alle slachtoffers gesteld, ongeacht hun antwoord op de meldingsvraag. Door de nieuwe meetmethode ligt ook het aangiftepercentage van bijna 41% voor alle vermogensdelicten tezamen in 2021 veel hoger.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. Veiligheidsmonitor 2019. Den Haag, 2020, pag. 87-88.

⁶ Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010, pag. 33 (bouw), 85 (detailhandel), 140 (horeca), 190 (transport), 234 (zakelijke dienstverlening).

vermogensdelicten in 2019. Maar ook in de gevallen dat aangifte is gedaan, zullen niet alle slachtoffers baat hebben bij het onderhavige wetsvoorstel. Naast het doen van aangifte is een tweede voorwaarde dat bij het vermogensdelict goederen ontvreemd zijn.

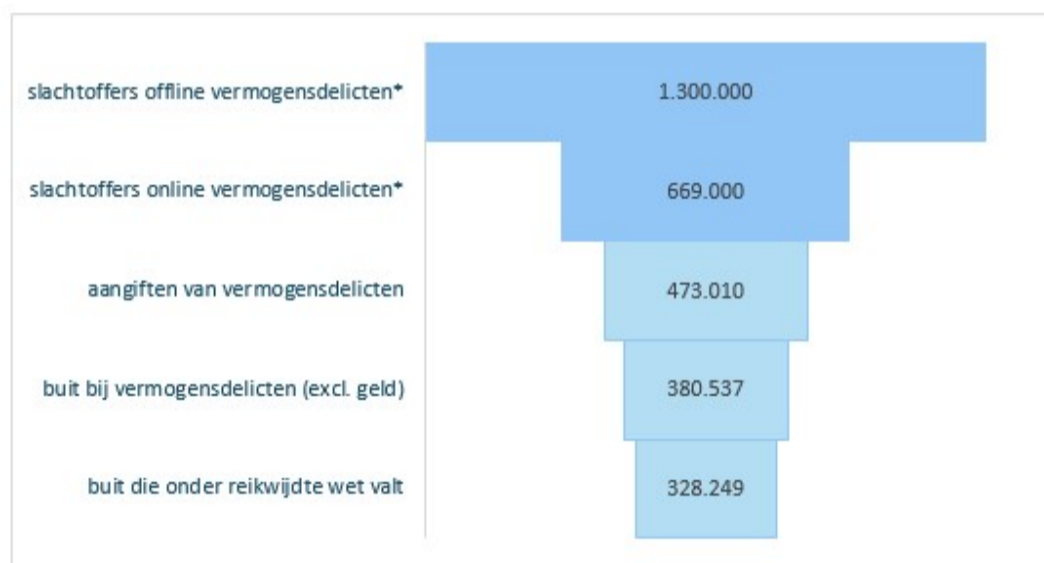
Buit bij vermogenscriminaliteit

In 2019 waren bij de geregistreerde vermogensdelicten 398.002 vormen van buit betrokken. Als geld als buit buiten beschouwing wordt gelaten, blijven 380.537 ontvreemde goederen over. Een derde randvoorwaarde die aan de effectiviteit van dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, is dat de ontvreemde goederen identificeerbaar zijn danwel via andere feiten en omstandigheden te herleiden zijn naar het gepleegde misdrijf.

Goederen in de AMvB

Veel goederen die bij de traditionele en gedigitaliseerde vermogensdelicten ontvreemd worden, betreffen goederen met een uniek nummer. Dit geldt bijvoorbeeld voor fietsen, voertuigen en vaartuigen en bepaalde onderdelen daarvan, mobiele telefoons, populaire buit bij inbraken zoals foto-, film- radio-, audio-, muziek- en videoapparatuur, dure horloges, computers en andere geautomatiseerde werken als laptops, iPads, iPods en e-readers, alsmede elektrisch gereedschap en kleine elektrische apparaten die bij winkeldiefstal buit gemaakt worden. Daarnaast zijn er ontvreemde goederen die ondanks het ontbreken van een uniek nummer, wel een zodanig uiterlijk hebben dat ze te identificeren zijn. Dit geldt onder meer voor cultuurobjecten, sieraden en specifieke voorwerpen van metaal. Deze typen goederen vallen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel, omdat ze in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket aangewezen zijn. In 2019 gaat het om 328.249 van de 380.537 ontvreemde goederen, exclusief geld (86%).⁷

Figuur 1. Trechter vermogensdelicten 2019: slachtofferschap, aangiften en buitgemaakte goederen



* Afgeronde aantallen

Hoe meer mensen na een vermogensdelict aangifte doen van ontvreemde goederen die onder de reikwijdte van de Algemene Maatregel van Bestuur vallen (hierna: AMvB), des te hoger zal het aantal slachtoffers zijn dat kans heeft zijn eigendom terug te krijgen.

Verzekeraars

Als een gestolen goed terugkeert naar de eigenaar, vermindert de schadelast voor de gedupeerden. Ein Teil von ihnen ist versichert gegen Diebstahl und Einbruch. Die schadelast für diese beiden delicten wird für Privatpersonen und geschäftliche Kunden zusammen geschätzt auf über zweihundert Millionen Euro.⁸ Wenn das entvreemde Gut aufgespürt ist, bevor der versicherte die schade ausgekehrt hat, verfällt die schadelast für den versicherte. Sollte der versicherte die schade bereits ausgekehrt haben, dann wird sie in beginsel

⁷ Voor de totale buit, inclusief geld, bij vermogensdelicten (398.002) gaat het om 82%.

⁸ CED Trendrapport 2019, hoofdstuk 2: Belangrijkste schade-oorzaken in cijfers.

eigenaar van het onvreemde goed nadat het opgespoord is. De drie grootste schadeverzekeraars bedienen in 2019 54% van de markt en het resterende deel is verdeeld over 61 verzekeraars.⁹

Doelgroep 2: helers, witwassers en plegers van vermogensdelicten

Behalve dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat slachtoffers van vermogensdelicten een grotere kans hebben hun onvreemde spullen terug te krijgen, leidt het ook tot het frustreren van de afzetmarkt en het vergroten van de pakkans voor helers, witwassers en plegers van vermogensdelicten. Dit is de tweede doelgroep op wie het wetsvoorstel effect zal sorteren.

Helers

In het onderzoek *Focus op heling* (2016) zijn drie categorieën helers onderscheiden:¹⁰

1. Particulieren: deels zijn dit personen met een criminele achtergrond en voor het overige deel 'gewone' burgers. Uit het onderzoek blijkt dat 9% van de respondenten in een representatieve steekproef bereid is gestolen spullen te kopen. Van deze groep heeft 30% zich daadwerkelijk schuldig gemaakt aan heling. Geëxtrapoleerd naar de totale bevolking van 15 jaar en ouder zijn ruim 1,2 miljoen Nederlanders bereid tot heling en hebben ruim 422.000 personen zich wel eens schuldig gemaakt aan heling.
2. Reguliere handelsorganisaties, waaronder opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen: uit voornoemd onderzoek blijkt dat deze groep nog amper in beeld is bij de politie, terwijl experts aangeven dat deze categorie veelvuldig als faciliteerder danwel pleger van heling optreedt.
3. Criminele organisaties: georganiseerde groepen die nationaal maar ook internationaal (mobiele bendes) actief zijn en een afzetmarkt vinden voor onder meer gestolen auto's en onderdelen, fietsen, buit van ladingdiefstallen, dure horloges, koper en andere metalen.

Witwassers

Ook bij witwassen kan een onderscheid gemaakt worden naar particulieren onder wie criminelen die zwart geld willen witwassen, branches en beroepsgroepen die als pleger of facilitator optreden en de georganiseerde criminaliteit die verdiensten uit onder meer drugshandel en wapenhandel wil besteden in de bovenwereld. Net als bij de helers is de omvang van deze groep niet bekend. Dat het om aanzienlijke belangen gaat blijkt uit eerder onderzoek, waarin de totale binnenlandse witwasbehoefte in 2014 geschat werd op 13 miljard.¹¹ Niet alle witwasactiviteiten zullen met onderhavig wetsvoorstel bestreden kunnen worden. Wel zijn de volgende noties van belang:

1. Hoewel bij witwassen veelal primair gedacht wordt aan geld, is de delictomschrijving in de Nederlandse wet breder omdat sprake is van het verbergen of verhullen van de rechthebbende op een *voorwerp* dat - middellijk of onmiddellijk - uit enig misdrijf afkomstig is. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld het wit verven van een gestolen fiets, het verwijderen van unieke nummers van gestolen voertuigonderdelen en het creëren van een legale herkomst voor illegaal opgegraven archeologische voorwerpen onder witwassen vallen.¹²
2. Van witwassen kan voorts sprake zijn als er inkomsten gecreëerd worden uit de verkoop van onvreemde goederen of door bij de verkoop van goederen een hogere prijs te noteren dan daadwerkelijk betaald is.
3. Een deel van de branches die vallen onder de reikwijdte van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), is tevens onderworpen aan de registratieplicht. Dit geldt voor de pandhuizen (artikel 1a, vierde lid, onder p, Wwft), de aan- en verkopers van kunstvoorwerpen (artikel 1a, vierde lid, onder k, Wwft), alsmede de aan- en verkopers van overige roerende goederen en bemiddelaars in de aan- en verkoop van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen (artikel 1a, vierde lid, onder i en j, Wwft). Die goederen zijn ook in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket aangewezen.

Plegers van vermogensdelicten

Plegers van vermogenscriminaliteit vormen een bonte groep, die uiteenloopt van kleine kruimeldieven tot doorgewinterde draaideurcriminelen en van interne fraudeurs tot georganiseerde criminele bendes. Ook voor deze groep geldt dat hun omvang niet bekend is. Het totale aantal ervaren vermogensdelicten kan hiervoor geen indicatie geven, omdat een deel van deze groep tot de meer- en veelplegers behoort en daardoor meer strafbare feiten op haar conto heeft.

Vergroten van de pakkans

Voor helers, witwassers en plegers van de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten kan de pakkans met onderhavig wetsvoorstel toenemen. Van de 473.010 geregistreerde vermogensdelicten zijn er in 2019

⁹ Analyse van de Nederlandse verzekeringsmarkt 2020. KPMG, 2021, pag. 8.

¹⁰ Focus op heling. Beke, WODC, 2016, pag. 36. Zie ook: Kamerstukken II, 2015-2016, 28 684, nr. 475.

¹¹ Aard en omvang van criminele bestedingen. WODC, 2018, pag. 75.

¹² Witwassen: wat is dat. Anti Money Laundering Centre, 2018, pag. 3.

78.880 opgelost. Daarmee ligt het ophelderingspercentage van deze delicten in 2019 op 16,7%.¹³ Per type delict varieert het percentage van 86,8% voor winkeldiefstal (veelal op heterdaad betrapte dieven) en 51,5% voor overvallen tot 29% voor straatroof, 13,8% voor diefstal van een vaartuig, 9,2% voor woninginbraak, 7,6% voor autodiefstal, 5,8% voor zakkenrollerij, 4,1% voor fietsdiefstal en 3% voor diefstal uit of vanaf een auto.¹⁴ Door bij de opsporing van vermogensdelicten (ook) aandacht te besteden aan het traceren van de buit kan het ophelderingspercentage aanmerkelijk toenemen. Hiervoor is ten eerste nodig dat de buit geïdentificeerd kan worden en vervolgens dat de politie kan achterhalen waar de ontvreemde goederen aangeboden danwel verworven zijn.

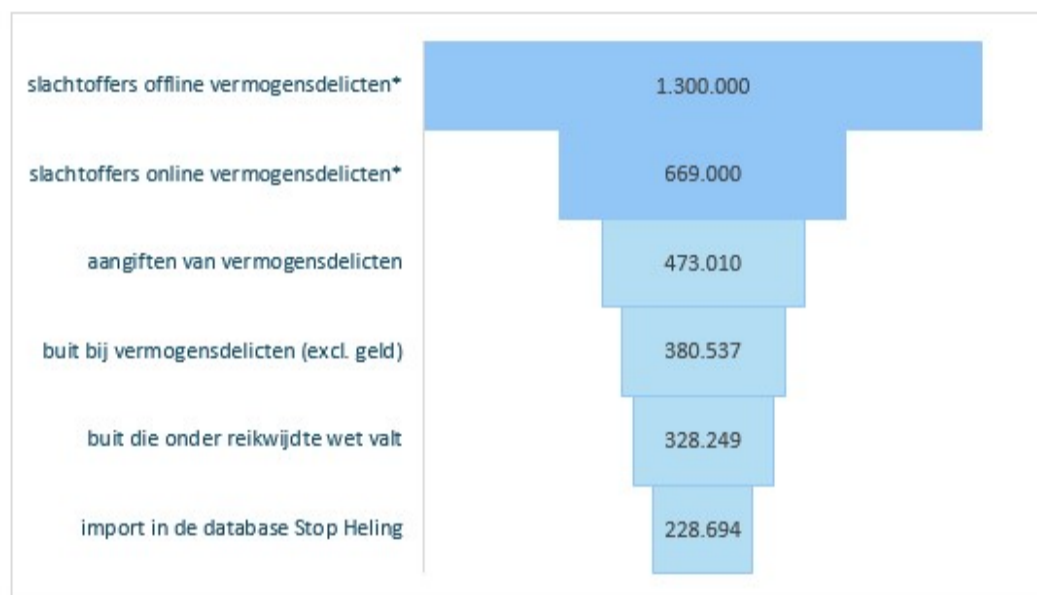
Identificatie van de buit

Als het slachtoffer bij zijn aangifte informatie doorgeeft over de (unieke) kenmerken van de ontvreemde buit, worden deze gegevens toegevoegd aan de aangifte. Waardevolle eigendommen kunnen, voordat sprake is van diefstal, vastgelegd worden in de app Stop Heling. De app biedt naast het uitvoeren van een diefstalcheck ook de mogelijkheid eigendommen met hun unieke nummer en/of foto vast te leggen zonder dat derden deze informatie kunnen inzien. Mocht het eigendom onverhoopt ontvreemd worden, dan heeft men de gegevens meteen bij de hand tijdens het doen van aangifte. Uiteraard kan het slachtoffer zich bij de aangifte ook baseren op andere bronnen met informatie over kenmerken van het gestolen goed, bijvoorbeeld omdat die genoteerd zijn op een verkoop-bon of garantiebewijs. Unieke gegevens uit de aangifte belanden *near time* (om de twee uur) geautomatiseerd in de database Stop Heling.

Import in de database van Stop Heling

In 2019 zijn 231.201 goederen geïmporteerd in de database van Stop Heling. Van dit aantal vallen 228.694 onder de reikwijdte van onderhavige wetsvoorstel, omdat ze als diefstalgevoelig geïdentificeerd zijn. De criteria voor opname zijn enerzijds iets breder dan de aangewezen categorieën goederen die in het concept-Besluit opgenomen zijn. Anderzijds vallen goederen af omdat een uniek nummer ontbreekt in de aangifte danwel uit minder dan vijf karakters bestaat en daardoor te veel *partial hits* zal genereren voor de politie. Op een totaal van 328.249 in 2019 ontvreemde goederen waarvan aangifte is gedaan en die onder de reikwijdte van onderhavige wetsvoorstel vallen, belandt 69,67% in Stop Heling. Naar verwachting neemt dit percentage toe, als beeldherkenning voor cultuuroederen en sieraden technisch verwezenlijkt is en ook afbeeldingen van ontvreemde goederen aan de database toegevoegd kunnen worden.

Figuur 2. Trechter vermogensdelicten 2019: slachtofferschap, aangiften, (unieke) buit en import database



* Afgeronde aantallen

¹³ WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak. Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Cahier 2020-16, pag. 54.

¹⁴ WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak. Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Cahier 2020-16, tabel 4.3.

Diefstalcheck

In de database van Stop Heling bevinden zich per 1 oktober 2022 in totaal 1.772.761 ontvreemde goederen waarvan aangifte is gedaan. Burgers en bedrijven kunnen via de database een diefstalcheck doen, voordat ze een aangeboden tweedehands product aanschaffen. Het aantal diefstalchecks bedroeg in juni 2022 337.718, in juli 2022 315.276 en in augustus 2022 363.990. Als een potentiële koper bij een diefstalcheck via de app of site van Stop Heling op een product stuit dat als gestolen geregistreerd staat, kan hij hiervan meteen melding doen bij de politie via een meldformulier onder vermelding van de plek waar het product fysiek of online wordt aangeboden. Daarmee vergroot hij de kans dat de politie de heler of steler in het vizier krijgt.

Tabel 1. Top-8 gestolen goederen in de database Stop Heling, 2021 en eerste twee trimesters 2022

product	2021-1	2021-2	2021-3	2022-1	2022-2
fiets	521.965	536.124 ▲	551.367 ▲	561.390 ▲	574.398 ▲
communicatieapparatuur	285.336	290.287 ▲	300.681 ▲	303.741 ▲	309.394 ▲
computer	158.303	160.532 ▲	166.855 ▲	169.098 ▲	171.125 ▲
kentekenplaat	94.705	95.740 ▲	96.925 ▲	97.501 ▲	97.713 ▲
bromfiets	66.674	68.167 ▲	70.200 ▲	71.233 ▲	72.287 ▲
snorfiets	31.642	32.379 ▲	33.221 ▲	33.884 ▲	34.480 ▲
horloge	22.428	22.614 ▲	22.957 ▲	23.246 ▲	23.429 ▲
fotocamera	22.041	22.184 ▲	22.559 ▲	22.502 ▼	22.454 ▼

Digitaal Opkopers Register

Ook het Digitaal Opkopers Register (DOR) genereert meldingen. Als in het DOR de inkoop geregistreerd wordt van een goed dat ook opgenomen is in de database van Stop Heling, ontvangt de politie of Koninklijke marechaussee een notificatiemelding. Doordat de aanbieder van het goed met naam en adres in het DOR geregistreerd moet worden, loopt deze een grotere kans op arrestatie voor heling, witwassen of de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. Naarmate er meer opkopers en handelaren gebruik maken van het DOR, zal dit aantal naar verwachting toenemen. Pas wanneer helers en stellers gaan beseffen dat de doorverkoop van ontvreemde spullen via het kanaal van de opkopers en handelaren niet loont, zal het aantal notificatiemeldingen afnemen en is dit afzetkanaal voor hen beter afgesneden.

Tabel 2. Aantallen notificatiemeldingen, eerste twee trimesters 2022

Eenheid	Trimester 2022-1	Trimester 2022-2
Amsterdam	441	391
Den Haag	216	237
Limburg	72	63
Midden-Nederland	191	283
Noord-Holland	171	88
Noord-Nederland	135	124
Oost-Brabant	127	133
Oost-Nederland	280	264
Rotterdam	197	300
Zeeland - West-Brabant	141	323
Landelijke eenheid	3	20
Koninklijke Marechaussee	10	13
Totalen	1984	2239

Behalve via het geautomatiseerd opsporen van gestolen goederen door notificatiemeldingen tussen het DOR en de database van Stop Heling kan de politie ook handmatig zoeken in het DOR. Dit is vooral behulpzaam bij ontvreemde goederen die niet in de database opgenomen zijn, zoals kunst, antiek, sieraden en metalen. De reikwijdte van het DOR is daarmee groter dan de database van Stop Heling. Dit betekent bijvoorbeeld voor 2019 dat in aanvulling op de 228.694 ontvreemde goederen in de database, ook de resterende goederen die buit gemaakt zijn en onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen (totaal 328.249) opgespoord kunnen worden, als zij door een opkoper of handelaar verworven en in het DOR geregistreerd zijn.

2. Uitvoerbaarheid

2a. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?

Het wetsvoorstel richt zich op opkopers en handelaren in bij AMvB aangewezen diefstalgevoelige gebruikte en ongeregelde goederen. Zij zullen de bepalingen in dit wetsvoorstel moeten uitvoeren. Onderstaand zijn de organisaties op wie het wetsvoorstel betrekking heeft, tevens onderscheiden naar branches die goederen tegen betaling inkopen en branches die deze goederen *voorhanden* hebben zonder dat (meteen) sprake is van betaling.

Branches die inkopen

In de huidige versie van artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht zijn de handelaren die dienen te voldoen aan de meldplicht, bij AMvB aangewezen. In artikel 437Sr is datzelfde gedaan voor de registratieplicht. Dit heeft geresulteerd in de volgende categorieën handelaren die in het Uitvoeringsbesluit opgenomen zijn:

- opkopers
- handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen
- handelaren in metalen, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie.

De categorieën opkopers en handelaren in edelmetalen, edelstenen en uurwerken zijn sinds 1886 in de wet te vinden. In 1919 zijn hieraan de handelaren in fietsen toegevoegd en ontstond de reeks registratie-plichtige handelaren die bekend is geworden onder de naam 'gruthok', waarbij elke letter een branche representeert (**G**oud- of zilvermid, **R**ijwielhandelaar, **U**itdrager, **T**agrijn, **H**orlogemaker, **O**pkoper, **K**ashouder). In 1992 zijn enkele vergane beroepen geschrapt en is de reeks uitgebreid met handelaren in een aantal luxe goederen die in de moderne tijd de markt en helingmarkt veroverd hebben. Met de categorie 'handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen' wordt onder meer bedoeld op de handelaren in antieke spullen, die uit hun aard al tweedehands zijn. De branches die onder deze categorie vallen, waren aangewezen in het in 1996 vervallen Vestigingsbesluit kleinhandel in gebruikte en ongeregelde goederen.¹⁵

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de goederen die onder de reikwijdte van de registratieplicht vallen bij AMvB aangewezen. Daarmee is beoogd de registratieplicht te concentreren op diefstalgevoelige goederen en een zinloze registratie te voorkomen van goederen die niet als zodanig aan te merken zijn. In de huidige wet dienen immers opkopers alles wat zij verwerven te registreren. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld handelaren in metalen, kunst en antiek.

Tabel 3. Opkopers, handelaren en goederen die onder de registratieplicht vallen

Categorie	Uitvoeringsbesluit	Ontwerp-Besluit
Goederen voor vervoer	auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen	voertuigen en een selectie van 15 voertuigonderdelen
		vaartuigen en een selectie van 6 vaartuigonderdelen*
Apparaten	foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur	foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur
	apparatuur voor automatische registratie	geautomatiseerde werken en digitale gegevensdragers m.u.v. usb's, niet-interactieve muziek-cd's en game- en film-dvd's
		mobiele telefoons**
		elektrisch gereedschap**
Goederen van waarde	edelmetalen, edelstenen	edelmetalen, edelstenen, juwelen, sieraden
	uurwerken	uurwerken
	kunstvoorwerpen	een selectie van cultuurgoederen
	antiek	
		muziekapparatuur en -instrumenten**
Metalen	metalen, inclusief legeringen en metalloïden	koper, koperlegering en een selectie van 12 voorwerpen van

¹⁵ Zie de nota van toelichting bij het besluit van 6 januari 1992 (Stb. 1992, 36), pag. 3.

		overige metalen, legeringen en metalloïden
--	--	--

* Zie ook artikel 437quater van het Wetboek van Strafrecht over begunstiging van misdrijven tijdens het verkeer op watergebieden

** Deze goederen vallen in de huidige wet wel al onder de registratieplicht van de categorie opkopers, die immers alle inkoop moeten registreren

Branches die voorhanden hebben

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat de meld- en registratieplicht voor opkopers en handelaren in diefstalgevoelige goederen die bij AMvB aangewezen zijn, ook geldt voor het beroeps- of bedrijfsmatig *voorhanden* hebben van deze goederen, zodat niet per se van inkoop sprake hoeft te zijn. Hierdoor vallen bijvoorbeeld gemeentelijke fietsdepots onder de reikwijdte van de wet. Het is immers niet wenselijk dat zij weggeknipte fietsen die van diefstal afkomstig zijn, na ommekomst van de voor depots geldende bewaartermijn in het economisch verkeer brengen. Ook is de wet van toepassing op pandhuizen, thans vallend onder de categorie 'handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen', nog voordat zij de beleende goederen daadwerkelijk hebben ingekocht. Zie hiervoor ook de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen).¹⁶ Ten slotte wordt hier nog gewezen op de registratieverplichting voor veilinghuizen voor zover het de bij AMvB aangewezen goederen betreft en waarnaar ook artikel 87a, derde lid van het Burgerlijk Wetboek verwijst.

Anderzijds beoogt het wetsvoorstel te voorzien in een ontheffing danwel beperking van de registratieplicht die thans nog rust op enkele branches vanwege het voorhanden van de aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen. Het gaat hier ten eerste om branches die aangewezen goederen verwerven die geen waarde in het economisch verkeer hebben. In het concept-Besluit is deze bepaling thans nader uitgewerkt als goederen die als afval om niet aan een opkoper of handelaar worden aangeboden en door die opkoper of handelaar worden ingezameld om te worden vernietigd. Deze bepaling zal nog nader gepreciseerd worden, zodat helder is dat het ook gaat om de afvalverwerking van die goederen in het kader van bijvoorbeeld recycling of refurbishment. Ten tweede betreft het de kringloopbranche, voor zover deze gratis goederen aangeboden krijgt die na de scheiding van het kaf - bestemd voor de afvalverwerking of recycling - van het koren te koop aanbiedt. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag wordt voorgesteld bedrijven die bij de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) aangesloten zijn, uitsluitend de omschrijving van gratis verworven aangewezen goederen met een uniek nummer te laten registreren. Zij hoeven daarbij dus niet de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders van die goederen te noteren. Vaak worden de betreffende goederen anoniem aangeboden, bijvoorbeeld via een milieuwerf. Daarenboven is de kans klein dat de aanbieder een heler of steler is. Wel moet voorkomen worden dat er tussen de om niet aangeboden unieke goederen gestolen exemplaren zitten die opnieuw in het economisch verkeer worden gebracht. Dit geldt in het bijzonder voor fietsen. Met een registratieplicht die beperkt is tot de omschrijving en het unieke nummer van het goed, wordt hierin voorzien.

2b. Is hen helder wat de opgedragen taak is?

In het wetsvoorstel verbetering bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten worden in de kern drie wijzigingen voorgesteld:

1. De verplichting voor opkopers en handelaren om uitsluitend via het Digitaal Opkopers Loket (DOL) te voldoen aan hun meldplicht op basis van artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht.
2. De verplichting voor opkopers en handelaren om uitsluitend het Digitaal Opkopers Register (DOR) te gebruiken voor de registratieplicht op basis van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht.
3. De verplichting voor opkopers en handelaren om een bewaartermijn van vijf dagen in acht te nemen, die thans nog bij Algemene Plaatselijke Verordening wordt vastgesteld.

De meldplicht en registratieplicht zijn bestaande wettelijke verplichtingen waaraan opkopers en handelaren dienen te voldoen. Voorts hebben de meeste gemeenten in de APV een bewaartermijn opgenomen, variërend van drie tot veertien dagen, voordat de goederen doorverkocht mogen worden.

2c. Is de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

In een deel van de gemeenten zijn het DOL en DOR nog niet in gebruik genomen en voldoen de opkopers en handelaren langs andere weg aan hun wettelijke verplichtingen. Zij zullen alsnog op de digitale voorzieningen aangesloten worden en zijn daarmee toegerust voor een doeltreffende uitvoering.

Gemeenten met DOL

¹⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 334, nr. 6, pag. 7 en 8.

Uit de inventarisatie van juli 2022 waarvan het resultaat is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag, blijkt dat inmiddels 139 gemeenten op het DOL zijn overgestapt en voor 15 gemeenten een aanvraag tot aansluiting in behandeling is. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft de verwachting uitgesproken dat eind dit jaar rond de 170 gemeenten een aansluiting hebben op het DOL.

Gebruikers van DOL

Per 1 september 2022 verloopt voor 3.342 opkopers en handelaren de meldplicht via het DOL.

Tabel 4. Aantallen opkopers en handelaren aangesloten op het DOL

Eenheid	Trimester 2021-3	Trimester 2022-1	Trimester 2022-2
Amsterdam	458	511	540
Den Haag	441	458	488
Limburg	23	28	36
Midden-Nederland	356	375	380
Noord-Holland	69	91	97
Noord-Nederland	228	250	257
Oost-Brabant	260	277	280
Oost-Nederland	27	66	90
Rotterdam	868	955	1004
Zeeland - West-Brabant	146	163	170
Totalen	2876	3174	3342

Gemeenten met DOR

Verder blijkt uit voornoemde inventarisatie van juli 2022 dat 194 van de 344 gemeenten (56%) het gebruik van DOR als inkoopregister op enigerlei wijze lokaal verplicht heeft gesteld.¹⁷ Overigens zijn er in meer dan deze 194 gemeenten opkopers en handelaren te vinden die aangesloten zijn op het DOR, bijvoorbeeld omdat zij hier vrijwillig op overgestapt zijn of omdat ze deel uitmaken van een winkelketen die het DOR landelijk in gebruik heeft genomen, vaak in combinatie met een webservice. Per 1 september 2022 is dit in 311 gemeenten het geval. Soms krimpt dit aantal vanwege gemeentelijke herindelingen.

Tabel 5. Aantallen gemeenten met opkopers en handelaren die DOR gebruiken

Eenheid	Trimester 2021-3	Trimester 2022-1	Trimester 2022-2
Amsterdam	6	6	6
Den Haag	25	25	25
Limburg	21	21	22
Midden-Nederland	35	35	35
Noord-Holland	23	24	24
Noord-Nederland	36	36	36
Oost-Brabant	28	26	26
Oost-Nederland	75	75	75
Rotterdam	25	25	25
Zeeland - West-Brabant	37	37	37
Totalen	311	310	311

Gebruikers van DOR

Per 1 september 2022 zijn er 7.036 Nederlandse en 4 buitenlandse opkopers en handelaren die voor hun registratieplicht een account hebben voor het DOR.

Tabel 6. Aantallen opkopers en handelaren aangesloten op het DOR

Eenheid	Trimester 2021-3	Trimester 2022-1	Trimester 2022-2
Amsterdam	861	914	936
Den Haag	723	734	763
Limburg	240	240	247

¹⁷ Zie voor een uitgebreidere toelichting de nota naar aanleiding van het verslag.

Midden-Nederland	766	773	776
Noord-Holland	306	321	325
Noord-Nederland	471	489	494
Oost-Brabant	491	500	502
Oost-Nederland	1221	1240	1259
Rotterdam	1115	1191	1231
Zeeland - West-Brabant	490	498	503
Totalen	6684	6900	7036

2d. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?

Kosten van de meldplicht

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zijn er voor de opkoper of handelaar drie momenten waarop hij voor zijn meldplicht actie moet ondernemen: de aanmelding, de wijziging van zijn gegevens en de afmelding.

- De aanmelding is alleen van toepassing voor opkopers en handelaren die zich thans nog niet via het DOL bij hun gemeente gemeld hebben. Zij dienen een DOL-account aan te maken en het digitale formulier met de voor de meldplicht benodigde gegevens in te vullen. Dit neemt ongeveer drie minuten in beslag en is een eenmalige handeling.
- Via het DOL-account kunnen de opkopers en handelaren eenvoudig wijzigingen doorgeven. De frequentie is afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal keren dat ze verhuizen of nieuwe filialen openen.
- De afmelding als opkoper of handelaar verloopt ook via het DOL-account en is eenmalig, tenzij men zich naderhand opnieuw gaat toeleggen op het handelen in gebruikte en ongeregelde goederen.

Voor de opkopers en handelaren (en de gemeenten) is het gebruik van het DOL gratis. De landelijke kosten voor het beheer en het onderhoud van het DOL worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid betaald en bedroegen in de periode 2017 tot en met 2020 € 546,17 per maand.

Kosten van de registratieplicht

Bij de uitvoering van de registratieplicht zijn drie aspecten te onderscheiden: de aanmelding voor het DOR, het gebruik van het DOR voor de registratieplicht en het gebruik van een webservice.

- Voor zover opkopers en handelaren nog geen gebruik maken van het DOR, zullen zij op het digitale register aangesloten moeten worden. Na hun aanmelding via het DOL worden zij geautomatiseerd doorgeleid naar het functioneel beheer van het DOR voor het verkrijgen van een DOR-account.
- Via hun DOR-account registreren de opkopers en handelaren de in- en verkoop van de door hen verworven gebruikte en ongeregelde goederen die in het concept-Besluit aangewezen zijn. Hier zijn administratieve lasten mee gemoeid, maar deze zijn niet zwaarder dan uit hun huidige registratieplicht voortvloeien. Voor een aantal branches is sprake van een verlichting van de administratieve lasten, omdat de registratieplicht voor hen beperkt wordt tot een selectie van diefstalgevoelige goederen.
- Als gebruik gemaakt wordt van een webservice tussen het eigen kassa- of bedrijfsadministratiesysteem met het DOR vervalt de extra administratieve last van de registratieplicht grotendeels.

De kosten voor het gebruik van het DOR worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid gedragen. De kosten voor het onderhoud en beheer van het DOR (inclusief Stop Heling) en de helpdeskfunctie bedroegen in 2020 € 22.159,60. Naast deze vaste jaarlijkse kosten zijn er variabele kosten, waarvan de omvang afhangt van het aantal opkopers en handelaren dat gebruik maakt van het DOR. De variabele kosten bedragen per maand € 0,20 per opkoper of handelaar voor het DOR-account, € 12,50 per webservice en € 1,- per filiaal dat op de webservice aangesloten is. Naast de door het ministerie gedragen kosten voor de webservice kunnen extra kosten in rekening worden gebracht door de leverancier van het kassa- of bedrijfsadministratiesysteem dat de webservice heeft ingebouwd. Die eventuele kosten zijn in deze berekening niet meegenomen.

2e. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

Verwachte effecten van het wetsvoorstel zijn voor de uitvoering door de opkopers en handelaren:

- Een verbeterde uitvoering van de meldplicht en registratieplicht van opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen doordat zij op uniforme wijze aan deze verplichtingen voldoen.
- Een afname van de registratielast voor een aantal branches door de registratieplicht te beperken tot een selectie van diefstalgevoelige goederen. Dit geldt met name voor de categorieën opkopers, handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, handelaren in voertuigonderdelen, cultuurgoederen en metalen.
- Het uitsluiten van de registratieplicht voor branches die goederen gratis verwerven om deze als afval of voor milieudoeleinden nuttig te verwerken, waaronder de recycling van onderdelen van deze goederen.

- Het verlichten van de registratielast voor de kringloopbranche door voor de bij BKN-aangesloten bedrijven de registratieplicht van gratis verworven goederen bestemd voor verkoop te beperken tot de omschrijving van goederen met een uniek nummer.
- Het creëren van een gelijk speelveld voor opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen doordat zij niet meer afhankelijk zijn van gemeentelijke bepalingen om al dan niet gebruik te maken van het DOL en DOR voor hun meld- en registratieplicht en om al dan niet bewaartermijnen in acht te nemen alvorens een verworven goed doorverkocht mag worden, waarbij die bewaartermijn ook nog lokaal sterk kan variëren.
- Het bevorderen van eerlijke concurrentie doordat malafide bedrijven die zich schuldig maken aan heling of witwassen beter aangepakt kunnen worden.

3. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handavingsinzet en de handavingsbehoefte?

3a. de verwachte mate van spontane naleving

Voor de bereidheid tot naleving van wetten zijn verschillende aspecten van belang, die uitgewerkt zijn in de 'Tafel van Elf'. Daarin zijn twee categorieën onderscheiden: de dimensies voor spontane naleving en de dimensies voor handhaving.¹⁸

Dimensie voor spontane naleving: 1. kennis van de regels

Het eerste aspect in de dimensies voor spontane naleving vormt de mate van bekendheid en duidelijkheid van de regels. Bij onderhavig wetsvoorstel gaat het om bepalingen die al meer dan een eeuw bij wet geregeld zijn en in beginsel als bekend verondersteld mogen worden. De verplichtingen worden ook op relevante websites onder de aandacht gebracht.¹⁹ Van onbewuste overtredingen zal daarom amper sprake zijn. De regels mogen ook als duidelijk bestempeld worden: er is geen sprake van omvangrijke, vage of complexe regelgeving.

Dimensie voor spontane naleving: 2. de kosten en baten

In deze dimensie gaat het om de afweging tussen de voordelen en nadelen van naleving of overtreding van de regels, zowel in financiële termen als in immaterieel opzicht. Omdat aan het gebruik van het DOL en DOR geen kosten verbonden zijn, werpen deze digitale instrumenten geen financiële drempel op die de bereidheid tot naleving negatief beïnvloeden.²⁰ Na inbeslagname van een te goeder trouw verworven goed biedt de SODA-regeling bovendien de mogelijkheid tot financiële compensatie door de schade civiel te verhalen. Wel vormen de verplichtingen een administratieve last. Voor de meldplicht is deze last beperkt: het gaat om een eenmalige aanmelding, het doorgeven van wijzigingen bijvoorbeeld in het geval van een verhuizing en de afmelding als de handelsactiviteiten worden gestaakt. De gang naar een fysiek loket van de gemeente is voortaan niet meer nodig. De administratieve last van de registratieplicht hangt af van de hoeveelheid goederen die men verwerft of voorhanden heeft. Wie gebruikt maakt van een webservice, kan deze last aanmerkelijk verminderen.

Tabel 7. Aantallen opkopers en handelaren met een webservice

Einheid	Trimester 2021-3	Trimester 2022-1	Trimester 2022-2
Amsterdam	103	106	110
Den Haag	131	134	142
Limburg	46	46	52
Midden-Nederland	154	152	162
Noord-Holland	85	87	92
Noord-Nederland	106	108	113
Oost-Brabant	96	99	105
Oost-Nederland	332	335	349
Rotterdam	151	153	175
Zeeland - West-Brabant	116	120	127
Totalen	1320	1340	1427

Onder de immateriële kosten en baten valt het behoud van een goed imago. Voor de opkopers en handelaren kan een overweging tot naleving zijn dat ze getuigen van maatschappelijk verantwoord ondernemen en met de registratieplicht bijdragen aan de bestrijding van heling, witwassen en de hieraan ten grondslag liggende

¹⁸ De Tafel van Elf, een veelzijdig instrument. Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: [Opkopersregister \(DOR\) | Ondernemersplein - KVK](#).

²⁰ Wel is het mogelijk dat de leverancier van een kassasysteem kosten in rekening brengt voor een webservice met DOR.

vermogensdelicten. Daarnaast kan eigenbelang een reden zijn om de wet na te leven, omdat ook ondernemers slachtoffer zijn van inbraken, overvallen, (winkel)diefstal, interne fraude of verkoopfraude en baat hebben bij het terugvinden van hun onvreemde goederen die opgekocht kunnen zijn door collega's.

Dimensie voor spontane naleving: 3. mate van acceptatie

Bij deze derde dimensie van de spontane naleving gaat het om de mate waarin men het beleid en de doelen als acceptabel en redelijk ervaart. In overleggen met opkopers, handelaren en brancheorganisaties is nooit de noodzaak van het overkoepelende doel - de bestrijding van heling, witwassen en de hiermee verbonden vermogensdelicten - betwist. Erkend wordt veelal ook dat de digitale instrumenten Stop Heling, DOL en DOR hierin een rol van betekenis kunnen spelen. Wanneer het echter om de gevolgen voor de eigen bedrijfstak gaat, neemt de steun in sommige branches af. Essentieel voor het draagvlak en daarmee de bereidheid tot de naleving is dat de registratieplicht ten eerste als zinvol ervaren wordt. De beperking van de registratieplicht tot diefstalgevoelige goederen, waardoor in een aantal branches niet langer alles geregistreerd moet worden, kan helpen het draagvlak te vergroten. Ten tweede is het voor het draagvlak van belang dat de registratieplicht uitvoerbaar is. In de overleggen met de diverse brancheorganisaties krijgt dit invulling door de techniek zoveel mogelijk op maat te smeden voor de uitvoering in de praktijk.

Dimensie voor spontane naleving: 4. normgetrouwheid van de doelgroep

De vierde dimensie voor spontane naleving heeft betrekking op de mate waarin de doelgroep bereid is zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Het is dan dienstig een onderscheid te maken tussen malafide en bonafide opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. Malafide handelaren denken niet terug voor het verwerven van goederen die onmiskenbaar van diefstal afkomstig zijn en lappen de wettelijke verplichtingen aan hun laars. De inschatting is dat de meerderheid van de opkopers en handelaren als bonafide bestempeld mag worden. Wel bestaat er een risico op vervaging van de grenzen tussen malafide en bonafide handelaren. Zo wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), na een adviesaanvraag over de mogelijkheden van de overheid om frequent en ernstig regeloverschrijdend gedrag te verminderen, op het structureel plegen van heling van zowel luxe als gangbare goederen, de sterke groei van de zwarte en grijze helingcircuits en de toename van gevestigde formele en alternatieve afzetkanalen: "Deze groei van parallelle circuits houdt het risico in van een soms gelijktijdige vervaging van de grens tussen bonafide en minder bonafide handelaren. De handel in het zwarte circuit kan die in het formele circuit dan bedreigen. Om economisch te kunnen overleven, is het moeilijk voor de bonafide handel zich kieskeurigheid te veroorloven ten aanzien van de herkomst van de aangeboden waar."²¹

Dimensie voor spontane naleving: 5. niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

Bij de vijfde en laatste dimensie van spontane naleving gaat het ten eerste om de sociale controle in de eigen omgeving van de opkoper of handelaar. De kans dat een overtreding gezien wordt, de mate waarin dat goed- of afgekeurd wordt en hiervan melding wordt gedaan, doet zich vooral voor bij klanten - voor zover zij op de hoogte zijn van de wettelijke verplichtingen - en bedrijven in de buurt. Voor de laatstgenoemde groep is de bereidheid te melden groter, omdat stelselmatige overtreding van de wet door een branchegenoot de eigen concurrentiepositie aantast. Ten tweede heeft deze dimensie betrekking op horizontaal toezicht, bijvoorbeeld via een beroepscode, keurmerk of certificering. Voor zover bekend zijn de meld- en registratieplicht door geen enkele brancheorganisatie expliciet opgenomen in hun voorwaarden voor aansluiting. Indirect zijn er echter wel repercussies, als blijkt dat een opkoper of handelaar zich schuldig maakt aan heling. In de voertuigbranche bijvoorbeeld riskeert een ondernemer die aan malafide praktijken meewerkt, een intrekking van zijn RDW-erkenning bedrijfsvoorraad. Het gevolg is dat diens vrijstelling van voertuigverplichtingen (verzekering, APK, motorrijtuigenbelasting) bij de inkoop van voertuigen komt te vervallen.

3b. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle

De tweede categorie in de 'Tafel van Elf' die de mate van naleving bepaalt, heeft betrekking op de dimensies voor de handhaving, waaronder de meldingskans (6), controlekans (7), detectiekans (8) en selectiviteit (9). De inschatting van de kans op een controle en de kans op ontdekking van een overtreding zijn mede van invloed op de bereidheid van opkopers en handelaren tot naleving van de wettelijke bepalingen. Onderhavige vraag naar de omvang en mogelijkheden van controle ligt in het verlengde hiervan.

Omvang van controle

Zolang de helingcircuits ongemoeid worden gelaten, zal de preventie van commune criminaliteit weinig zoden aan de dijk zetten, constateerde de WRR eerder en pleitte voor een intensiever bestuurlijk en politieel toezicht op alternatieve afzetkanalen zoals zwarte markten en meer controles op opkopers en handelaren in

²¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rechtshandhaving. Den Haag, 1988, pag. 92.

gebruikte en ongeregelde goederen.²² De controles op de meldplicht en registratieplicht hebben ook sedertdien lange tijd geen prioriteit gekregen. Met de introductie van het DOL en DOR kunnen de controles efficiënter verlopen. De precieze omvang van deze controles hangt af van het aantal opkopers en handelaren in een gemeente, de lokale voorkeur voor het aantal malen dat bedrijven jaarlijks gecontroleerd moeten worden en de keuze voor eventuele beperking van de controles tot specifieke (risico)branches. Om de capaciteitsinzet te bepalen is een rekentool ontwikkeld: na het importeren van de aanwezige handelaren in de eigen gemeente kan men op basis van de gewenste controlefrequentie de benodigde fte's voor DOL- en DOR-controles ramen en zo nodig bijstellen door de ambities aan te passen.

Mogelijkheden van controle op de meldplicht

Bij de start van de controles op de meldplicht is zicht nodig op de opkopers en handelaren die hieraan dienen te voldoen. Via het CCV kunnen gemeenten hiervoor gratis lijsten van de Kamer van Koophandel krijgen. Na een aanmelding via het DOL krijgt de gemeente deze ter controle aangeboden. Als dit proces afgerond is, volgt geautomatiseerd een bevestiging naar de ondernemer. Ook het doorgeven van wijzigingen en afmeldingen verloopt langs dezelfde route. Mocht een handhaver stuiten op een bedrijf dat zijn meldplicht mogelijk niet nagekomen is, dan hoeft hij dit niet meer via een fysiek of administratief loket na te gaan. Via het DOL beschikt hij immers direct over een overzicht van de opkopers en handelaren die voldaan hebben aan hun meldplicht.

Mogelijkheden van controle op de registratieplicht

Ook voor de controles op de registratieplicht biedt het DOR efficiëntere mogelijkheden. Zo kunnen opkopers en handelaren geautomatiseerd herinnerd worden aan hun registratieplicht, als ze gedurende een langere periode geen registraties ingevoerd hebben in hun DOR. Waar de handhavers voorheen bij alle opkopers en handelaren moesten langsgaan om de papieren registers te controleren, kan via het DOR ook een controle op afstand uitgevoerd worden. Wel is de impact van een digitale controle beperkter. Ze biedt vooral de mogelijkheid opvallende fouten in de registratie te signaleren, zoals het niet registreren van unieke nummers van de verworven goederen of van de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders. Na de uitvoering van een digitale controle kan de handhaver de ondernemer per mail van zijn bevindingen op de hoogte stellen, maar hij kan ook kiezen voor een fysiek bezoek. Om te achterhalen of de handelaar zijn voorraad volledig en correct geregistreerd heeft en de bewaartermijn naleeft, blijft controle ter plaatse nodig. Naar keuze kan de handhaver steekproefsgewijs controleren op naleving van de registratieplicht of integraal de voorraad vergelijken met de registratie in het DOR. Via het Digitaal Opkopers Controlesysteem (DOC) kan hij zien welke registraties een eerdere handhaver onderzocht heeft. Soms maakt een registercontrole deel uit van een bredere, integrale controle waarbij ook andere diensten aansluiten, zoals de FIOD, arbeidsinspectie of douane, veelal in het kader van de aanpak van ondermijning.

3c. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties

In de 'Tafel van Elf' vormen de gepercipieerde sanctiekans (10) en sanctie-ernst (11) het sluitstuk voor de mate van bereidheid om wetten al dan niet na te leven. Ook onderhavige vraag gaat op dit aspect in.

Omvang van sancties

Voor het opleggen van sancties vormt het uitvoeren van controles op de meldplicht en registratieplicht een conditio sine qua non. Maar ook dan is het lastig de omvang van de sancties te bepalen, omdat dit afhankelijk is van de frequentie van de controles, de mate van naleving per branche en het handhavingsbeleid. Een niet-representatieve indicatie bieden de controles die in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid door Verispect uitgevoerd zijn ten tijde van Actie Koperslag. Dit traject werd in de periode 2011-2013 uitgevoerd om het aantal koperdiefstallen terug te dringen, vooral met het oog op de gevaarlijke situaties die hierdoor op het spoor en het elektriciteitsnet ontstaan. Een van de acties betrof de invoering van de identificatieplicht, waardoor metaalhandelaren voortaan - in aanvulling op de registratieplicht - ook het type en nummer van het identiteitsbewijs dienden te registreren in het geval van het verwerven van koper en koperlegering tegen contante betaling.

Tabel 8. Resultaat van 226 controles tijdens Actie Koperslag tot en met november 2013

Feitcode	Overtreding	Sanctiebedrag	Aantal pv's
D521	verschrijving	vanaf 100	0
D522a	ontbrekende gegevens in registratie, 1 t/m 5	240 euro	36
D522b	ontbrekende gegevens in registratie, 6 t/m 10	500 euro	2
D522c	ontbrekende gegevens in registratie, meer dan 10	750 euro	51
D523a	ontbrekend type en/of nummer ID-bewijs, 1 t/m 5	500 euro	17

²² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rechtshandhaving. Den Haag, 1988, pag. 105.

D523b	ontbrekend type en/of nummer ID-bewijs, 6 t/m 10	1000 euro	4
D523c	ontbrekend type en/of nummer ID-bewijs, meer dan 10	1500 euro	8
D524	geen register of wordt in het geheel niet bijgehouden	2000 euro	2
Totaal			120

Tijdens de eerste reeks van 226 controles die door de boa's van Verispect werden uitgevoerd in de periode tot december 2013, werd in 53% van de gevallen een proces-verbaal (combibon) uitgeschreven. Van de 120 processen-verbaal hadden slechts 29 betrekking op de nieuwe identificatieplicht, terwijl 91 uitgeschreven werden vanwege overtreding van de reeds bestaande registratieplicht.

Mogelijkheden van strafrechtelijke sancties

Voor de overtredingen van de meldplicht en registratieplicht zijn de sancties opgenomen in het wetsvoorstel onveranderd ten opzichte de huidige bepalingen in de artikelen 437, 437bis en 437ter van het Wetboek van Strafrecht. Op overtreding van de meldplicht of van een verordening door de raad van een gemeente ter bestrijding van heling staat hechtenis van maximaal drie maanden of geldboete van de derde categorie. De sanctie op overtreding van de registratieplicht bestaat uit hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. Bovendien kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij de overtreding heeft begaan. Voor een aantal overtredingen zijn feitcodes geformuleerd die opgenomen zijn in de Richtlijn voor strafvordering feit-gecodeerde misdrijven en overtredingen, inclusief de bijbehorende sancties en verhoging daarvan na recidive. Daarbij worden vier categorieën onderscheiden:

- Eerste categorie: verschrijvingen van NAW-gegevens van de aanbieder van het goed. Bij vijf of minder verschrijvingen volstaat de opsporingsambtenaar in eerste instantie met een schriftelijke waarschuwing. Als na een her-controle binnen 28 dagen blijkt dat er sprake is van drie verschrijvingen of meer, volgt een sanctie. Bij één of twee verschrijvingen wordt niet opgetreden.
- Tweede categorie: ontbrekende of onjuiste gegevens anders dan onder categorie 3. In dit geval ontbreken één of meer gegevens die op basis van artikel 2, lid 2 onder a tot en met e van het Uitvoeringsbesluit genoteerd moeten worden, danwel zijn deze gegevens onjuist genoteerd zonder dat sprake is van de in categorie 1 bedoelde kennelijke verschrijving.
- Derde categorie: ontbrekende gegevens met betrekking tot de identificatieplicht. Deze categorie heeft specifiek betrekking op artikel 2, lid 2 onder f van het Uitvoeringsbesluit, waarin de registratie van het type en nummer van het identiteitsbewijs geregeld is in het geval van de inkoop van koper en koperlegering tegen contante betaling.
- Vierde categorie: geen register hebben of dit register in het geheel niet bijhouden. Voor deze overtreding is de hoogste straf vastgesteld.

Tabel 9. Sancties en recidiveregeling eerste categorie

Aantal verschrijvingen	3-5 (D521a)*	6-10 (D521b)	> 10 (D521c)
Eerste overtreding	vast sanctiebedrag**	vast sanctiebedrag	vast sanctiebedrag
Tweede overtreding	OM-strafbeschikking € 140,-	OM-strafbeschikking € 210,-	OM-strafbeschikking € 450,-
Derde overtreding	OM-strafbeschikking € 210,-	OM-strafbeschikking € 310,-	OM-strafbeschikking € 600,-

* Bij één tot twee verschrijvingen wordt niet opgetreden

** Hier gaat een schriftelijke waarschuwing aan vooraf bij constatering eerste overtreding

Tabel 10. Sancties en recidiveregeling tweede categorie

Ontbrekende/onjuiste gegevens	1-5 (D522a)	6-10 (D522b)	>10 (D522c)
Eerste overtreding	vast sanctiebedrag	vast sanctiebedrag	vast sanctiebedrag
Tweede overtreding	OM-strafbeschikking € 380,-	OM-strafbeschikking € 750,-	OM-strafbeschikking € 1100,-
Derde overtreding	OM-strafbeschikking € 500,-	OM-strafbeschikking € 1000,-	Dagvaarden, eis ter zitting € 1500,-

Tabel 11. Sancties en recidiveregeling derde categorie

Ontbreken type/nummer ID*	1-5 (D523a)	6-10 (D523b)	>10 (D523c)
Eerste overtreding	vast sanctiebedrag	vast sanctiebedrag	vast sanctiebedrag
Tweede overtreding	OM-strafbeschikking € 750,-	OM-strafbeschikking € 1500,-	OM-strafbeschikking € 2200,-
Derde overtreding	OM-strafbeschikking	OM-strafbeschikking	Dagvaarden, eis ter

	€ 1000,-	€ 2100,-	zitting 1 mnd. hechtenis
--	----------	----------	-----------------------------

* Thans alleen van toepassing bij de handel in koper en koperlegering tegen contante betaling

Tabel 12. Sancties en recidiveregeling vierde categorie

Geen of niet bijhouden register	(D524)
Eerste overtreding	vast sanctiebedrag**
Tweede overtreding	eis ter zitting € 3000,-
Derde overtreding	eis ter zitting 2 mnd. hechtenis

Mogelijkheden van bestuursrechtelijke sanctie

Behalve strafrechtelijke sancties worden er in de praktijk ook bestuursrechtelijke sancties toegepast. Op grond van artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en op grond van artikel 174 Gemeentewet met het toezicht op voor publiek openstaande gebouwen en met de uitvoering van de verordeningen die betrekking hebben op voor publiek openstaande gebouwen. Hiernaast dient in de Algemene Plaatselijke Verordening een artikel opgenomen te zijn dat de burgemeester bevoegd is om in het belang van de openbare orde voor publiek openstaande gebouwen te sluiten. Tot de bestuursrechtelijke maatregelen die lokaal toegepast worden, behoren:

- bestuurlijke waarschuwing
- bestuurlijke rapportage
- last onder dwangsom
- last onder bestuursdwang

3d. zijn de gehanteerde definities voor de onder toezicht staande en de handhavende organisaties (toezichthouders, opsporingsdiensten) eenduidig, helder en duidelijk afgebakend?

In het wetsvoorstel zijn twee definities opgenomen, die eenduidig, helder en duidelijk afgebakend zijn. Ten eerste is in artikel 437, vijfde lid, een definitie gegeven van 'opkopen en handelen'. Dit artikel vormt een omzetting van het reeds bestaande tweede lid van artikel 90bis van het Wetboek van Strafrecht, waarbij dit tevens van toepassing is verklaard op het begrip 'handelen'. Ten tweede is in artikel 437, zesde lid, een aan het huidige tijdsgewricht aangepaste definitie van ongeregelde goederen gegeven. In de huidige versie van de wet is deze definitie opgenomen in het vierde lid. Met de aanpassing is niet beoogd de reikwijdte van dat begrip te veranderen, maar alleen te verduidelijken. Verder zijn in het ontwerp-Besluit vier definities opgenomen. Naast een nadere aanduiding van het DOR en DOL gaat om hetgeen onder de 'opkoper of handelaar' wordt verstaan en onder 'een gebruikt of ongeregeld goed'.

3e. welk fraudemogelijkheden biedt de voorliggende ontwerpregelgeving, hoe groot schat u de kans dat de fraudemogelijkheden zich in de praktijk voordoen en wat is de impact hiervan?

Tijdens het voldoen aan de meldplicht en registratieplicht zijn er op voorhand verschillende mogelijkheden denkbaar voor de opkoper of handelaar om administratief een onjuiste voorstelling van zaken te geven.

Fraudemogelijkheden meldplicht

- Een opkoper of handelaar kan proberen zich geheel aan zijn meldplicht te onttrekken door uitsluitend via het internet handel te drijven. Daardoor is hij minder goed zichtbaar voor de handhavers. Dit risico doet zich in de praktijk vaker voor en is lastig te detecteren, vooral als de opkoper of handelaar zich bedient van meerdere aliassen. Vooral bij de bestrijding van illegale handel in cultuurgoederen is dit signaleerd.
- Bij het voldoen aan de meldplicht zou de opkoper of handelaar (deels) onjuiste gegevens kunnen opgeven. De kans hierop wordt in de praktijk als vrijwel nihil geschat. Na een aanmelding - en ook na het doorgeven van wijzigingen - worden de gegevens immers op correctheid gecontroleerd door de gemeente op basis van de haar ter beschikking staande registratiesystemen. Verder kunnen opgegeven incorrecte gegevens tijdens controles op de registratieplicht aan het licht komen.
- Een opkoper of handelaar kan zich ten onrechte als zodanig afmelden bij de gemeente, terwijl hij in de praktijk gewoon doorgaat met zijn handel in gebruikte en ongeregelde goederen. Ook hier is de kans groot dat dit niet onopgemerkt aan de aandacht van de handhavende instanties ontsnapt. Na een afmelding wordt de opkoper of handelaar in beginsel door handhavers bezocht om te controleren of hij zich terecht heeft afgemeld.

Fraudemogelijkheden registratieplicht

- Een opkoper of handelaar kan de registratie in het DOR van een deel van de door hem verworven goederen achterwege laten, bijvoorbeeld omdat de inkoop 'te mooi was om waar te zijn'. Alleen tijdens een fysieke registercontrole kan dit aan het licht komen, of wanneer een potentiële koper een diefstalcheck via Stop Heling uitvoert en hiervan melding doet bij de politie. Aangenomen wordt dat het overgrote deel van de opkopers en handelaren bonafide is en zich niet wil inlaten met de handel in gestolen goederen.
- In het verlengde van het vorige punt kan een opkoper of handelaar verworven goederen die 'niet pluis' zijn, bijvoorbeeld onder de toonbank of bij hem thuis verstopten. Ook tijdens een fysieke controle blijven deze goederen dan buiten het zicht van de handhavers. Alleen bij het doorverkopen aan een waakzame klant die de diefstalcheck uitvoert, kan hij alsnog door de mand vallen.
- Een opkoper of handelaar zou bewust fouten tijdens de registratie van zijn inkoop kunnen invoeren, zoals een verkeerd serienummer van het product of onjuiste NAW-gegevens van de aanbieder van het goed. In het eerste geval kan alleen handhaving ter plaatse hem betrappen. Mocht het om een gestolen goed gaan, dan kan ook een diefstalcheck door de potentiële koper tot ontdekking leiden, als die dit meldt bij de politie. Het noteren van onjuiste NAW-gegevens zal met onderhavig wetsvoorstel bemoeilijkt worden, omdat ook het type en nummer van het identiteitsbewijs geregistreerd dienen te worden.
- Een opkoper of handelaar kan een andere inkoopprijs en/of verkoopprijs registreren dan daadwerkelijk betaald respectievelijk ontvangen is. Behalve om heling te verdoezelen, omdat een te lage prijs argwaan kan wekken, kan hij hiermee zwart geld witwassen.

3f. hebben de partijen betrokken bij de uitvoering van de ontwerpregelgeving voldoende controle- en handhavingsmogelijkheden? Zijn er lacunes? Zo ja, welke?

Voor de controle en handhaving van onderhavig wetsvoorstel mogen uitsluitend opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Dat toezichthoudende bevoegdheden niet van toepassing zijn, blijkt al uit het feit dat er in de loop van de tijd aanvullende bevoegdheden voor de registercontroles geformuleerd zijn die sterk lijken op die van de toezichthouders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de binnentredingsbevoegdheid zonder vermoeden van een strafbaar feit, het recht inlichtingen te vorderen en inzage te krijgen in zakelijke bescheiden alsmede de bevoegdheid voorwerpen aan een onderzoek te onderwerpen, die ook te vinden zijn in respectievelijk de artikelen 5:15, eerste lid, 5:16, 5:17, eerste lid en 5:18, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Bevoegdheden in het Wetboek van Strafrecht

In het tijdperk waarin de meldplicht en registratieplicht in de wet verankerd werden, was het gebruikelijk om in het Wetboek van Strafrecht meteen de bijzondere bevoegdheden voor de opsporing op te nemen in plaats van, zoals later gangbaar werd, in het Wetboek van Strafvordering, dat in de huidige versie dateert van 1926.

- De eerste controlebevoegdheid die opgenomen werd in het Wetboek van Strafrecht, dateert van 1886 en betreft het recht op inzage in het inkoopregister van de opkoper of handelaar. In de huidige versie van de wet is deze bevoegdheid opgenomen in artikel 437, eerste lid, onder c, en in het wetsvoorstel is deze te vinden in artikel 437, eerste lid, onder g.
- In 1919 wordt ten eerste de schriftelijke lastgeving ingevoerd om een goed dat de opkoper of handelaar verworven heeft, gedurende maximaal veertien dagen te bewaren of in bewaring te geven. Deze is thans te vinden in artikel 437, eerste lid, onder f, en in het wetsvoorstel in het eerste lid, onder i.
- Ten tweede is in 1919 de bevoegdheid geïntroduceerd tot het schriftelijk vorderen van gegevens over een opgekocht goed, welke thans in artikel 437, eerste lid, onder g, en in het wetsvoorstel in het eerste lid onder j opgenomen is.
- Ten slotte is in 1992 de bevoegdheid opgenomen om een verworven goed door de opkoper of handelaar ter bezichtiging te laten afstaan en te tonen waar dat goed in het inkoopregister is ingeschreven, zoals nu in artikel 437, eerste lid, onder d staat. Vanwege de toevoeging in het wetsvoorstel van enkele elementen die de verkoop betreffen, zoals het in acht nemen van een bewaartermijn van vijf dagen alvorens het goed weer doorverkocht mag worden, is deze bepaling aangevuld met de omgekeerde route, waarbij op basis van de inschrijving in het inkoopregister getoond moet worden waar het betreffende goed zich in de voorraad bevindt (artikel 437, eerste lid, onder h).

Bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering

- In artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering is de binnentredingsbevoegdheid geregeld. De opsporingsambtenaren belast met de opsporing van de in artikel 437, 437bis en 437ter van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten, hebben toegang tot elke plaats waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in voornoemde wetsartikelen.

Overige bevoegdheden

- In aanvulling op de bevoegdheden die specifiek gericht zijn op de controles van opkopers en handelaren, voorziet het Wetboek van Strafvordering in een aantal algemene bevoegdheden. Denk bijvoorbeeld aan de inbeslagnemingsbevoegdheid (artikel 94Sv).

Lacunes in de bevoegdheden

Met voornoemde bevoegdheden zijn de handhavers in grote mate voldoende toegerust voor het uitvoeren van controles op de naleving van de meldplicht en registratieplicht. Op twee punten wordt in de praktijk gerept van lacunes in de bevoegdheden:

- De binnentredingsbevoegdheid van 552Sv reikt niet zo ver dat de opsporingsambtenaren tijdens een controle zo maar kasten en lades mogen doorzoeken. Malafide handelaren kunnen hier gestolen spullen verborgen houden, die zo buiten het zicht van de handhaving kunnen blijven.
- Zoals eerder gemeld, kan de handel via het internet voor de aanpak van illegale handel in cultuuroederen problemen opleveren. Het team Kunst en Antiek Criminaliteit van de Landelijke Eenheid geeft aan dat het DOL en DOR een toegevoegde waarde hebben. Zo kunnen handelaren die valse kunst op een verkoopsite aanbieden, eerder in het vizier komen. Deze handelaren voorzien schilderijen na aankoop van een valse signatuur en verkopen ze als werk van 'duurdere' kunstenaars. In het DOR moet echter geregistreerd zijn welk werk is opgekocht en tegen welke prijs. Ook kan het DOR een beter zicht bieden op de illegale handel in cultureel erfgoed. Veel cultuuroederen uit kwetsbare regio's als het Midden-Oosten worden via online platforms maar ook op internationale beurzen aangeboden met een onduidelijke herkomst. Discretie in deze sector staat vaak synoniem met het verhullen van illegale opgravingen. De registratieplicht van de handelaar kan een 'rode vlag' opleveren voor de opsporing, die deze handelspraktijken mede via het DOR en op basis van artikel 420quater.1 Sr kan bestrijden. Vooral de mogelijkheid om middels beeldherkenning op afstand foto's te kunnen vergelijken met andere zoekbronnen versterkt de opsporing. Zodra de handelaren zich online achter allerlei aliassen verschuilen en de meld- en registratieplicht ontduiken, is het lastiger achter hun identiteit te komen. Het zou behulpzaam zijn als bijvoorbeeld platforms zonder vordering deze gegevens aan de politie zouden moeten verstrekken, danwel dat er een verbod komt voor handelaren om zonder opgave van bijvoorbeeld hun KvK-nummer op verkoopsites te handelen.

3g. hebben de ketenpartners (uitvoering, toezicht, opsporing en vervolging) afspraken gemaakt over een gezamenlijke en sluitende handhavingsstrategie?

Het is aan de lokale driehoek om de prioritering in de veiligheidsvraagstukken te bepalen en daarbij de beste handhavingsstrategie te kiezen. In de dagelijkse praktijk blijken gemeenten in overleg met de politie en het OM handhavingsarrangementen op te stellen voor de controles van de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. In deze handhavingsarrangementen worden onder meer afspraken vastgelegd over de organisaties die de controles uitvoeren, de wijze van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening na het constateren van strafbare feiten, het optreden bij recidive en bij verzwarende omstandigheden en de mandatering van de politie om bestuurlijke waarschuwingen uit te reiken.²³

4. Handhaafbaarheid

4a. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling handhaven; wat is hun oordeel over handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

De organisaties bevoegd tot handhaving van de meldplicht en registratieplicht zijn vermeld in artikel 552 van de Wetboek van Strafvordering. In het huidige en voorgestelde artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht wordt in respectievelijk het eerste lid onder c en het eerste lid onder g naar 552Sv verwezen. Volgens dat artikel zijn ten eerste bevoegd de ambtenaren bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering en ten tweede de ambtenaren die krachtens artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering belast zijn met de opsporing van strafbare feiten genoemd in artikel 437 en verder van het Wetboek van Strafrecht. Overigens wordt in artikel 6.5.3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering volstaan met de aanduiding "De opsporingsambtenaren belast met de opsporing van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 437, 437bis en 437ter". Hierin zal het met onderhavig wetsvoorstel vervallen artikel 437bis nog geschrapt moeten worden.

Ambtenaren 141Sv

Volgens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering zijn met de opsporing van strafbare feiten belast:

- a. de officieren van justitie

²³ Voorbeelden van handhavingsarrangementen zijn: gmb-2020-123230 (Brummen), gmb-2021-27591 (Krimpen aan den IJssel), gmb-2020-32174 (Lansingerland), gmb-2020-54074 (Oegstgeest).

- b. de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder a van de Politiewet 2012, en de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak
- c. de door onze minister van Justitie en Veiligheid in overeenstemming met onze minister van Defensie aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee
- d. de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten

Onder de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder a, c en d van de Politiewet 2012 vallen:

- a. ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak
- c. vrijwillige ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie
- d. ambtenaren van de rijksrecherche die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de rijksrecherche

Onder de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten vallen:²⁴

- a. een bijzondere opsporingsdienst, ressorterend onder onze minister van Financiën
- b. een bijzondere opsporingsdienst, ressorterend onder onze minister van Infrastructuur en Milieu
- c. een bijzondere opsporingsdienst, ressorterend onder onze minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- d. een opsporingsdienst, ressorterend onder onze minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ambtenaren 142Sv

In artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren opgesomd die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast:

- a. de personen aan wie door onze minister van Justitie en Veiligheid, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend
- b. de meerderjarige personen, behorend tot door onze minister van Justitie en Veiligheid aangewezen categorieën of eenheden
- c. de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, met uitzondering van de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, of die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het de feiten betreft en de personen zijn beëdigd

Volgens het tweede lid van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering strekt de opsporingsbevoegdheid zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De domeinen bedoeld in dit tweede lid zijn opgenomen in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Voor de opsporing van de strafbare feiten in de artikelen 437, 437bis en 437ter zijn de boa's in de volgende domeinen bevoegd:

- Domein I: openbare ruimte, zie de genoemde artikelen onder nummer 24
- Domein II: milieu, welzijn en infrastructuur, zie de genoemde artikelen onder nummer 16
- Domein VI: generieke opsporing

Overigens zijn ook de helingartikelen 416 en 417bis expliciet opgenomen in de domeinen I en II. Daarnaast staat artikel 416 in domein IV (openbaar vervoer) en zijn in domein V (werk, inkomen en zorg) de artikelen 416, 417, 417bis en 420bis tot en met 420quater.1 opgenomen.

Controleurs met toegang tot het DOR

Per 30 juni 2022 hebben 389 gemeentelijke controleurs en 1225 politiecontroleurs een account waarmee ze gemachtigd zijn in het DOR van de individuele opkopers en handelaren te kijken.

Handhaafbaarheid

Voor de politie en boa's blijken de meldplicht en registratieplicht in de huidige praktijk handhaafbaar. In haar advies op onderhavig wetsvoorstel geeft de politie aan dat hiermee "een goede en belangrijke stap (wordt) gezet naar meer uniforme en meer digitale regulering van de opkoperssector". Bij het ontwerp-Besluit heeft de politie in haar advies enkele opmerkingen gemaakt over de artikelen 2 (de categorieën van gebruikte en ongeregelde goederen) en 5 (de registratie-plichtige gegevens) die deels de handhaafbaarheid raken en die in de verwerking van de uitgebrachte adviezen meegenomen zullen worden.

²⁴ In dit artikel worden onder b en c nog oude benamingen van de ministeries genoemd.

In de kern gaat het voor artikel 2 volgens de politie om de volgende punten:

- In de huidige wet worden de opkopers en handelaren aangewezen die alle gebruikte en ongeregelde goederen moeten registreren. Met de beoogde beperking van de registratieplicht tot diefstalgevoelige goederen wordt de handhaving complexer, omdat per geval nagegaan moet worden of een goed in de lijst opgenomen is. Geadviseerd wordt een app te ontwikkelen waarmee snel op te zoeken is welke goederen in artikel 2 van het ontwerp-Besluit opgenomen zijn.
- De beperking tot diefstalgevoelige goederen bemoeilijkt het maken van winst- en verliesrekeningen in het geval dat de opkoper of handelaar verdacht wordt van witwassen en in dat kader een onderzoek naar wederrechtelijk verkregen vermogen wordt gedaan.
- In het algemeen acht de politie de omschrijving van de categorieën gebruikte en ongeregelde goederen eenduidig, maar vraagt voor de in het eerste lid onder b genoemde 'kleine elektrische apparaten' om een nadere omschrijving van het begrip 'klein'.
- Ten slotte vraagt de politie aandacht voor het vierde lid, waarin gedefinieerd is wanneer sprake is van goederen zonder 'waarde van enige betekenis'. Onduidelijk is hoe bij een controle vastgesteld kan worden of een goed 'om niet' is aangeboden en wat onder 'vernietigen' wordt verstaan.

Voor artikel 5 gaat het volgens de politie om de volgende punten die de handhaafbaarheid raken:

- In het eerste lid, onder f, wordt gerept van het nummer van het kentekenbewijs. Omdat op dit bewijs meerdere nummers aanwezig zijn, kan beter gesproken worden van 'documentnummer'.
- In het zesde lid vraagt de politie om een verduidelijking van de woorden 'de wijze te registreren waarop een gebruikt of ongeregeld goed uit zijn bezit is geraakt of verwerkt'.

Kosten van handhaving

De kosten van de handhaving hangen af van het aantal opkopers en handelaren dat in een gemeente aanwezig is, de beoogde frequentie van de jaarlijkse controles van deze ondernemers en de verwachte handhaving. In de eerder genoemde rekentool voor berekening van de capaciteitsinzet zijn prognoses opgenomen van de benodigde tijd per activiteit en per te controleren ondernemer voor:

- De meldplicht: inventariseren van opkopers en handelaren in de gemeente, het afleggen van een eerste bezoek, het controleren van de aanmeldingen, wijzigingen en afmeldingen, het beantwoorden van vragen van opkopers en handelaren.
- Controle van de registratieplicht: het uitvoeren van digitale en fysieke controles en de administratieve afhandeling daarvan in de politie- en boa-systemen.
- Handhaving na het constateren van strafbare feiten: het opstellen van (bestuurlijke) waarschuwingen, pv's en combibonnen, bestuurlijke rapportages, de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang.
- De inzet van dwangmiddelen: het opleggen van de lastgeving veertien dagen, vorderen van gegevens, in beslag nemen van goederen inclusief het uitvoeren van de SODA-regeling omdat een opkoper of handelaar na inbeslagname van een te goeder trouw verworven gestolen goed financiële schade lijdt.
- De juridische afhandeling: het beoordelen van concept-pv's en de juridische en procesmatige afhandeling van de bestuurlijke maatregelen.

5. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM) alsmede de raad voor rechtsbijstand?

5a. de vormen van alternatieve geschillenbeslechting of proactief overheidsoptreden die in het voorstel zijn opgenomen of zijn overwogen.

Voor de in het wetsvoorstel opgenomen strafbare feiten is geen alternatieve geschillenbeslechting mogelijk. Bij proactief overheidsoptreden ter voorkoming van strafbare feiten gaan de gedachten vooral uit naar goede communicatie gericht op de volgende doelgroepen.

Burgers

- Kennis van de strafbaarheid en gevolgen van heling
- Kunnen herkennen van heling bij aangeboden goederen
- Uitvoeren van een diefstalcheck voor aangeboden goederen via de app of site van Stop Heling
- Registratie van waardevolle eigendommen, zodat deze informatie na diefstal bekend is voor de aangifte

Opkopers en handelaren

- Kennis van de strafbaarheid en gevolgen van heling
- Herkennen van heling bij aangeboden goederen
- Uitvoeren van een diefstalcheck voor aangeboden goederen via de app of site van Stop Heling
- Meldplicht via het DOL bij de gemeente waar men handel drijft

- Registratie van de inkoop en verkoop via het DOR

5b. het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten

Heling, witwassen en de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten zijn van alle tijden en zullen dat in meer of mindere mate helaas altijd wel blijven. Voor de opsporing, vervolging en berechting betekent dit dat het beroep op de betreffende organisaties structureel van karakter zal zijn.

5c. een kwalitatieve beschrijving van de aard van de te verwachten geschillen

Vervolging van overtredingen meldplicht en registratieplicht

Zoals bij de omvang en mogelijkheden van sancties onder 3c is aangegeven, kunnen bij overtredingen van de meldplicht en registratieplicht zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties aan de orde zijn. Als de opkoper of handelaar het niet eens is met de opgelegde strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie kan hij deze bij de strafrechter respectievelijk bestuursrechter aanvechten.

Vervolging van de misdrijven heling en witwassen

De politie kan op basis van de informatie in het DOR aanleiding zien tot het uitvoeren van een nader onderzoek naar heling of witwassen gepleegd door hetzij een opkoper/handelaar, hetzij door een burger die bijvoorbeeld ontvreemde goederen aangeboden heeft of die met zwart geld aangeschafte goederen verzilverd heeft. Deze zaken zullen na afronding van het onderzoek voor de strafrechter gebracht worden.

Vervolging van de aan heling en witwassen ten grondslag liggende vermogensdelicten

Het opsporingsonderzoek van de politie kan er ook toe leiden dat de pleger van de aan heling en witwassen ten grondslag liggende vermogensdelicten in het vizier komt. Op basis van de heler-steler regel kan een dief niet ook vervolgd worden voor heling.

Civiele vorderingen

Plegers van vermogensdelicten kunnen civiel aansprakelijk worden gesteld. Zo heeft het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (VbV) in het verleden meerdere malen rechtszaken aangespannen tegen autosloperijen waar onderdelen aangetroffen waren afkomstig van gestolen auto's.

Directe aansprakelijkstelling aan daders

Als een ontvreemd goed te goeder trouw door een opkoper of handelaar verworven is en naderhand door de politie in beslag genomen is, lijdt de ondernemer schade. Hij kan zijn indirecte en directe schade civiel (laten) verhalen op de aanbieder van dat goed. Hiervoor kan hij ook de stichting SODA (Serviceorganisatie Directe Aansprakelijkstelling) inschakelen. Als de aanbieder van het goed weigert de vordering te betalen, kan een civiele zaak volgen.

5d. het verwachte aantal processen-verbaal (strafrecht), voor beroep vatbare beslissingen, bezwaren en beroepen (bestuursrecht) en dagvaardingen en verzoekschriften (civiel recht)

Vanwege een aantal onzekere variabelen, zoals de controlefrequentie en nalevingsgraad, is het lastig absolute aantallen te noemen voor de te verwachten processen-verbaal, bestuurlijke maatregelen en civiele zaken. Wel zijn hieronder enkele aannemelijke trends weergegeven.

Strafrecht

Het aantal processen-verbaal is afhankelijk van enerzijds de nalevingsgraad door de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en anderzijds de frequentie van digitale en fysieke controles door de politie en boa's op lokaal niveau. Naarmate er meer opkopers en handelaren aangesloten worden op het DOL en DOR en de handhaving navenant toeneemt, kan het aantal processen-verbaal stijgen. Als de controle 100% zou zijn en de eerste controleresultaten van Verispect²⁵ ten tijde van Actie Koperslag maatgevend zouden zijn, zou het aantal processen-verbaal op ongeveer de helft van het totale aantal uitgevoerde controles liggen. Ook het in mei 2022 gelanceerde Digitaal Opkopers Controlesysteem (DOC) biedt slechts een globale indicatie, omdat de handhavers van de gemeente en politie naar hun lokale smaak bepalen of ze dit systeem bijhouden. Onder dit voorbehoud blijkt dat het DOC een sterke variatie vertoont in de handhaving. Zo is in Amsterdam tijdens controles bij 675 bedrijven 75 keer gehandhaafd, terwijl in Rotterdam de controles bij 55 bedrijven tot 26 handavingsacties hebben geleid. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat in al deze gevallen een gang naar de rechter volgt. Zoals uit het antwoord op vraag 3c blijkt, worden de overtredingen veelal met een mini-pv (combibon) of OM-strafbeschikking afgedaan. Na een periode van gewenning ligt het in de rede dat het aantal processen-verbaal afneemt, omdat de wet beter nageleefd wordt.

²⁵ Zie onderdeel 3c.

Idealiter neemt het aantal helingzaken dat voor de rechter wordt gebracht, na invoering van dit wetsvoorstel in eerste instantie toe. Er gaapt immers een grote kloof tussen het aantal geregistreerde vermogensdelicten en het aantal geregistreerde helingzaken. Mettertijd zal het aantal helingszaken naar verwachting weer dalen, omdat helers het afzetkanaal via de reguliere handelsorganisaties gaan mijden vanwege hun hogere pakkans.

Tabel 13. Door het OM ingeschreven misdrijfzaken naar type delict²⁶

Jaar	Vermogensdelicten	Helingzaken
2010	66.480	4.780
2011	76.260	5.790
2012	75.385	5.865
2013	75.550	5.785
2014	75.025	6.055
2015	68.390	5.080
2016	65.805	4.440
2017	59.675	3.770
2018	59.950	3.530
2019	68.090	5.245

Overigens leidt een opsporingsonderzoek waarvoor informatie van het DOR is gebruikt, niet altijd tot een vervolging voor heling. De uitkomsten worden vaak meegenomen in rechtszaken waarbij witwassen of de aan heling danwel witwassen ten grondslag liggende vermogensdelicten ten laste zijn gelegd. Ook in dit geval kan het aantal rechtszaken in eerste instantie toenemen. Maar omdat de buit moeilijker te slijten is en daardoor vermogensdelicten minder lonend zijn, kan het wetsvoorstel op termijn leiden tot een algehele daling van de vermogenscriminaliteit, hetgeen het aantal te verwachten rechtszaken weer in gunstige zin beïnvloedt.

Bestuursrecht

Net als voor het strafrecht geldt voor het bestuursrecht dat het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen in eerste instantie kan toenemen naarmate meer opkopers en handelaren aangesloten zijn op het DOL en DOR en het aantal controles in deze ontwikkeling meebeweegt. Anderzijds kan het beroep op de bestuursrechter afnemen, omdat lokale bepalingen tot landelijke wet zijn verheven. Met name in de metaalbranche wordt de lokale invoering van het DOR voor de registratie van alle metalen regelmatig voor de rechter aangevochten onder verwijzing naar de voorgenomen inperking van de registratieplicht tot diefstalgevoelige metalen.

Civiel recht

Naarmate meer opkopers en handelaren het DOL en DOR gebruiken, kan het aantal notificatiemeldingen van gestolen goederen die verworven zijn, in eerste instantie sterk stijgen. Pas als helers en stellers dit afzetkanaal gaan mijden, zal dit aantal dalen. Een gevolg van de notificatiemeldingen is dat meer ontvreemde goederen in beslag worden genomen en dit kan weer leiden tot een toename van het aantal civiele zaken waarin de aanbieder van het inbeslaggenomen goed financieel aansprakelijk wordt gesteld.

5e. elementen uit de ontwerpregelgeving die de complexiteit van de rechtszaak beïnvloeden en waarvoor eventueel specifieke deskundigheid nodig is

Het wetsvoorstel en ontwerp-Besluit zijn niet dermate complex dat op voorhand specifieke deskundigheid vereist is tijdens de behandeling van een rechtszaak.

5f. mogelijke effecten voor de gefinancierde rechtsbijstand **5g. de onderbouwing van de effecten**

Naarmate meer mensen vanwege heling, witwassen of de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten voor de rechter gebracht worden, des te hoger kan het percentuele aandeel zijn dat in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. Schattingen zijn ook hier lastig te geven.

²⁶ WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak. Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Cahier 2020-16, tabel 5.2.