

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling

Memorie van toelichting

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om heling beter te kunnen aanpakken. Dat is van belang omdat heling een belangrijke aanjager vormt voor het plegen van inbraken, overvallen, straatroven en andere vermogensmisdrijven waarbij goederen gestolen worden. Heling kan namelijk niet plaatsvinden zonder dat eerst een van die misdrijven is gepleegd.

In 2016 vond naar schatting 80 procent van alle diefstallen en inbraken plaats om gestolen goederen door te verkopen.¹ Dat percentage maakt duidelijk dat door middel van heling een omvangrijke markt van vraag naar en aanbod van wederrechtelijk verkregen goederen in stand wordt gehouden. Een van de kanalen waarlangs die goederen hun afnemers vinden, is de branche van opkopers en handelaren van gebruikte goederen en zogeheten ongeregelde goederen². Daarnaast vormen internet en social media een sterk gegroeid afzetkanaal voor gestolen goederen. Een succesvolle bestrijding van heling via die kanalen zal tegelijkertijd bijdragen aan een afname van de afzetmarkt van gestolen goederen en andere op illegale wijze verkregen goederen, het opsporen en vervolgen van verdachten van heling en andere vermogensdelicten en het voorkomen van slachtoffers van dat type delicten en recidive. Om die reden is de afgelopen jaren – in samenwerking met de politie en de gemeenten – al veel in de aanpak van heling geïnvesteerd. Als gevolg daarvan is Nederland volgens het onderzoeksrapport “Focus op heling”³ koploper op dat terrein. Die positie heeft het mede te danken aan de ontwikkeling van Stop Heling in 2008 en het Digitaal Opkopers Register (DOR) in 2011. Het DOR is de digitale variant van het wettelijk verplicht gestelde inkoopregister⁴.

Stop Heling is een database waarin alle gestolen of op andere wijze wederrechtelijk verkregen goederen worden geregistreerd waarvan bij de politie of de Koninklijke marechaussee aangifte is gedaan. Stop Heling is tevens gekoppeld aan de bestanden van het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (gestolen voertuigonderdelen). Via de website en app Stop Heling kan men vooraf controleren of een bijvoorbeeld via internet, social media of opkoper aangeboden tweedehands goed als gestolen geregistreerd staat. Per 3 januari 2020 waren in die database de gegevens van 1.478.203 gestolen goederen opgenomen. Het totale aantal zoekvragen in de database was op 3 januari 2020 1.263.268, hetgeen neerkomt op 10.355 per dag. Het DOR is gekoppeld aan de database van Stop Heling. Zodra een gestolen goed in het DOR wordt ingeschreven, gaat er automatisch een notificatie naar de politie.

Voor de aanpak van heling is de afgelopen jaren ingezet op het treffen van technische, organisatorische en communicatieve maatregelen. Technische maatregelen omvatten de verdere doorontwikkeling van onder meer het DOR, Stop Heling, alsmede automatiseringen in de handhaving van artikel 437 Sr en de opsporing van helers en plegers van vermogensmisdrijven, zoals diefstal. Organisatorische maatregelen hebben onder meer betrekking op de landelijke implementatie van het DOR bij opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen, het uitvoeren van toezicht en controle op de naleving van de meldplicht en registratieplicht door

¹ Inschatting van Detailhandel Nederland. Zie blz. 32 van het onderzoeksrapport “Focus op heling” (Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475).

² Volgens het in dit wetsvoorstel neergelegde nieuwe zesde lid van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht wordt onder ongeregelde goederen verstaan: ongebruikte goederen die vanwege de herkomst of staat waarin zij verkeren, tegen een geringere prijs dan de gebruikelijke nieuwwaarde zijn opgekocht.

³ Vgl. bijlage 2 bij Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, blz. 32.

⁴ Het betreft hier het register in de zin van artikel 2, tweede lid, van het besluit dat ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht tot stand is gekomen; zie besluit van 6 januari 1992 (Stb. 1992, 36), zoals gewijzigd bij besluit van 6 oktober 2012 (Stb. 2012, 480).

de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeenten, alsmede het verbeteren van het aangifteproces ten aanzien van het noteren van specifieke kenmerken van de gestolen goederen, de verbeterde invoer van gestolen bulkgoederen na bijvoorbeeld ladingdiefstal en het proces van beëindiging van signalering van gestolen goederen die teruggevonden zijn. De maatregelen op het gebied van communicatie ten slotte, zijn gericht op burgers⁵, opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen⁶, gemeenten⁷, (buitengewoon) opsporingsambtenaren⁸ en het openbaar ministerie⁹.

Het beeld dat het eerdergenoemde onderzoeksrapport "Focus op heling" van de omvang van heling schetst, laat echter ook zien dat er, ondanks die koploerspositie, in de aanpak van heling nog het nodige te verbeteren valt. Om dat te bewerkstelligen is het nodig om naast de al hiervoor beschreven in gang gezette maatregelen de strafbepalingen die zien op de verplichtingen die op opkopers en handelaren rusten, aan te scherpen. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. De aanscherping van die bepalingen is niet alleen in het belang van de aanpak van vermogensmisdrijven, maar is ook een belangrijk instrument in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Via het DOR krijgt de politie namelijk bijvoorbeeld ook zicht op mobiele bendes die bij opkopers verspreid over het land hun goederen aanbieden¹⁰. In de dagelijkse praktijk van controles op naleving van de registratieplicht komen bovendien situaties aan het licht waarin opkopers en handelaren zich niet alleen schuldig maken aan het inkopen van gestolen spullen, maar ook als faciliteerder voor de georganiseerde criminaliteit zoals drugshandel, wapenbezit en mensenhandel. De helingbestrijding wordt daarom door een aantal gemeenten meegenomen in de aanpak van ondermijning.

1.2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Om heling en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten beter te kunnen aanpakken introduceert dit wetsvoorstel drie verplichtingen die hierna worden toegelicht. Verder is dit wetsvoorstel aangegrepen om de artikelen 437 en 437ter Sr terminologisch met elkaar en het huidige tijdsgewricht in overeenstemming te brengen en om artikel 437bis Sr omwille van de leesbaarheid in artikel 437 Sr te incorporeren.

1.2.1. Digitaal opkopersregister (inkoopregister ex artikel 437, eerste lid, onder a, Sr)

De eerste verplichting houdt in dat opkopers en handelaren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte goederen en ongeregelde goederen die zij verwerven of voorhanden hebben, in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand een aantal gegevens dienen vast te leggen. Het gaat hier onder meer om de beschrijving en inkoop prijs van de goederen en de identificerende persoonsgegevens van degenen die die goederen hebben aangeboden¹¹. Het is de bedoeling dat als bestand het DOR landelijk voor alle opkopers en handelaren wordt aangewezen. Tot nu toe is het aan de gemeenten overgelaten of zij

⁵ Burgers worden via flyers en websites aangemoedigd hun waardevolle bezittingen vast te leggen via de app van Stop Heling. Na diefstal hebben zij dan alle gegevens, waaronder de unieke nummers en eventuele foto's van de gestolen goederen, voor het doen van aangifte bij de hand. Ook worden zij via campagnes gewezen op de mogelijkheid om voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed een diefstalcheck te doen via Stop Heling.

⁶ Opkopers en handelaren worden via flyers en websites geïnformeerd over hun wettelijke verplichtingen. Tevens zijn handleidingen en factsheets beschikbaar voor de registratie in het DOR. Ten slotte kunnen zij gratis materiaal bestellen zoals stickers en flyers om hun klanten te informeren over de wettelijke bepalingen die zij in acht dienen te nemen.

⁷ Voor gemeenten is zowel fysiek als digitaal informatiemateriaal beschikbaar om hen te informeren over hun wettelijke taken en mogelijkheden om ook anderszins bij te dragen aan de helingbestrijding.

⁸ Voor de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren zijn een kennisapp, e-learning en werkinstructies ontwikkeld.

⁹ Het openbaar ministerie is via de speciale kennissite over de aanpak van high impact crimes geïnformeerd.

¹⁰ Uit het rapport "Mobiel banditisme" van prof. D. Siegel uit 2013 bleek al dat mobiele bendes, anders dan vaak wordt gedacht, hun gestolen spullen bij Nederlandse handelaren verkopen in plaats van deze in het buitenland te verhandelen; zie Kamerstukken II 2013/14, 29 911, nr. 85.

¹¹ Zie artikel 437, eerste lid, onder b, Sr en artikel 2, tweede lid, van het in noot 4 aangehaalde uitvoeringsbesluit.

van de in artikel 437ter, eerste lid, Sr juncto artikel 2, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr¹² toegekende bevoegdheid gebruikmaken om de in hun gemeenten gevestigde opkopers en handelaren de verplichting op te leggen om van dat register gebruik te maken. Het overgrote deel van de gemeenten is op de goede weg. Per 3 januari 2020 waren er in 307 gemeenten 6.182 opkopers die aangesloten zijn op het DOR. Dit betekent overigens niet dat al deze gemeenten het gebruik van het DOR via een aanwijzingsbesluit dan wel in de algemene plaatselijke verordening (APV) verplicht hebben gesteld. In een deel van de 307 gemeenten blijft de aansluiting van de opkopers op het DOR beperkt tot filialen van grote ketens die landelijk via een webservice met het DOR aan hun registratieplicht voldoen.¹³ De andere opkopers en handelaren in die gemeenten werken nog met een papieren versie van het inkoopregister.

Anders dan de digitale versie is de papieren versie niet gekoppeld aan de database van Stop Heling. Dat is een groot nadeel, omdat in dat geval de politie een instrument ontbeert om automatisch serienummers of andere unieke kenmerken van in Stop Heling geregistreerde goederen te laten vergelijken met goederen die opkopers en handelaren hebben verworven en bij een hit direct in actie te komen. En dat is bij wederrechtelijk verkregen goederen van belang om te voorkomen dat die goederen alweer in handen van een ander zijn gekomen en daardoor uit het zicht verdwijnen en niet aan het slachtoffer kunnen worden teruggegeven. Verder is het voor de politie in geval van het gebruik van een papieren inkoopregister lastiger om op eigen instigatie na te gaan of een of meer goederen die bij een opkoper of handelaar in voorraad zijn, als gestolen of verloren geregistreerd staan. Bovendien veroorzaken de lokale verschillen in het al dan niet verplicht gesteld gebruik van het DOR een ongelijk speelveld voor de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en een verschil in de controle op de naleving van de registratieplicht. Ingeval van het verplicht gebruik van het DOR kan de controle namelijk ook op afstand digitaal uitgevoerd worden, terwijl dat in geval van het gebruik van een papieren inkoopregister uit de aard der zaak niet mogelijk is. De kans bestaat daardoor dat een opkoper of handelaar die met een papieren register werkt minder snel tegen de lamp loopt als hij gestolen spullen koopt dan een opkoper of handelaar die het DOR gebruikt. Het gevolg van die lokale verschillen is ook dat er verplaatsingseffecten ontstaan: wie gestolen goederen via de opkoperskanalen wil aanbieden, kijkt uit naar gemeenten waar het DOR niet verplicht is gesteld. De praktijk toont aan dat in de gemeenten waar de aansluiting op en het gebruik van het DOR wel is voorgeschreven, heling en daaraan verwante misdrijven effectiever en efficiënter kunnen worden bestreden. De pakkans van de heler en de plegger van vermogensdelicten neemt toe¹⁴ en de gelegenheid om te helen neemt af.

Omdat nog altijd een deel van de gemeenten het gebruik van het DOR sinds de ontwikkeling van dat instrument in 2011 en de start van de landelijke implementatie daarvan in 2014 niet als verplichting heeft opgelegd en de verwachting gerechtvaardigd is dat daarin binnen afzienbare tijd geen verandering zal komen, wordt, gelet op de voordelen die aan het DOR kleven en zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 15 september 2016¹⁵ aan de Tweede Kamer, in dit wetsvoorstel voorgesteld om voor alle opkopers en handelaren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte goederen en ongeregelde goederen landelijk voor te schrijven dat zij zich op het DOR aansluiten en goederen die onder de reikwijdte van deze regeling vallen, daarin registeren. Een opkoper of handelaar die niet aan die verplichting voldoet, is op grond van het aangepaste artikel 437, eerste lid, onder a, Sr strafbaar. Met het verplichte gebruik van het DOR komt een einde aan de bevoegdheid van de gemeenten om de vorm van het inkoopregister zelf te bepalen en al dan niet daarvoor het DOR te kiezen. Bovendien wordt door de landelijke verplichtstelling van het DOR calculerende criminelen die op dit moment nog hun toevlucht (kunnen) nemen naar opkopers en handelaren in gemeenten die niet met het DOR werken, de pas afgesneden.

¹² Zie noot 4.

¹³ Met een webservice verloopt de registratieplicht geautomatiseerd, doordat de benodigde gegevens na de gebruikelijke invoer in het eigen kassasysteem meteen ook in het DOR belanden.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, blz. 3.

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, blz. 3.

Verkoopregister (artikel 437ter, eerste lid, Sr)

De gemeenteraad kan op grond van artikel 147 van de Gemeentewet juncto het huidige artikel 437ter, eerste lid, Sr bij verordening voorschriften ter bestrijding van heling vaststellen zolang die voorschriften maar niet in strijd komen met de bepalingen van artikel 437 en 437bis Sr en de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, Sr geldt. Die voorschriften kunnen ook een verplichting inhouden tot het bijhouden van een verkoopregister. In het overgrote deel van de gemeenten is dat het geval¹⁶. In die gemeenten leggen handelaren en opkopers van gebruikte goederen en ongeregelde goederen van iedere verkoop van die goederen een aantal gegevens vast waaronder de datum van verkoop of overdracht van het goed en de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen. Gemeenten hebben zich bij de opname van de verplichting tot het instellen en bijhouden van een verkoopregister laten leiden door artikel 2.67 uit de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) waarin deze verplichting is neergelegd. Die verplichting is destijds opgenomen vanuit de veronderstelling dat een verkoopregister kan bijdragen aan de bescherming van het eigendomsrecht en de bestrijding van vermogensmisdrijven.

Bij dit wetsvoorstel is er niet voor gekozen om de werkingssfeer van artikel 437 Sr op een zodanige wijze uit te breiden dat landelijk wordt voorgeschreven dat op de opkopers en handelaren die nu verplicht zijn om een inkoopregister bij te houden, ook de plicht rust om in een verkoopregister de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, bij te houden. De volgende voor- en tegenargumenten hebben daarbij in de gemaakte afweging een rol gespeeld. Het eerste argument dat vóór invoering van een landelijke plicht tot het voeren van een verkoopregister kan pleiten, is dat op die manier de oorspronkelijke eigenaar van een gestolen goed dat goed later van de verkrijger van die goederen kan opeisen, omdat zijn naam en adres via dat register bekend zijn. Daar staat tegenover dat in situaties als de onderhavige sprake zal zijn van personen die normaal gesproken een goed te goeder trouw hebben verkregen van een handelaar of opkoper die handelt in de normale uitoefening van zijn bedrijf in een daartoe bestemde, gebouwde onroerende bedrijfsruimte en daarvoor aan hem hebben betaald. In die situaties zijn deze personen op grond van artikel 3:86 van het Burgerlijk Wetboek tegen de vordering van de oorspronkelijke eigenaar beschermd en zal de oorspronkelijke eigenaar dus niet met succes het goed kunnen opeisen. Landelijke invoering van het verkoopregister is vanuit dat perspectief dus niet noodzakelijk.

Een tweede argument om ervoor te kiezen dat landelijk wel wordt voorgeschreven dat in het verkoopregister de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, wordt verwerkt, is dat een dergelijk register zou kunnen bijdragen aan het in kaart brengen van criminele netwerken. Door de identificerende persoonsgegevens van de koper en de verkoopprijs van een goed uit dat register te combineren met de identificerende persoonsgegevens van de verkoper en de inkoopprijs uit het inkoopregister, is het mogelijk om stromen van op onrechtmatige wijze verkregen goederen zichtbaar te maken waardoor criminele netwerken kunnen worden blootgelegd. En dat zou een barrière voor criminelen kunnen opwerpen om bijvoorbeeld hun gestolen goederen aan handelaren en opkopers van tweedehandsgoederen te verkopen en dat zou daardoor dienstig kunnen zijn aan het verkleinen van de afzetmarkt voor die goederen en aan het terugdringen van vermogensdelicten. De verwachting is echter gerechtvaardigd dat veel handelaren en opkopers die bewust gestolen goederen kopen, die goederen niet in het inkoopregister zullen inschrijven omdat zij anders het risico lopen wegens heling vervolgd te worden.

Het derde argument dat voor landelijke invoering van verplichte opname in het verkoopregister van de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, kan worden aangevoerd, is dat het kan bijdragen aan het opsporen en bewijzen van vermogensmisdrijven, omdat het

¹⁶ In 2018 hadden 318 van de 380 gemeenten (84%) bepalingen ter uitvoering van artikel 437ter Sr in verband met de bestrijding van heling in de APV genomen. In 312 van die 318 gemeenten was een verkoopregister verplicht gesteld.

verkoopregister de mogelijkheid biedt bij de nieuwe eigenaar vast te stellen of het wel of niet om het gestolen goed gaat.

Tegenover dat argument kan worden gesteld dat het moment van inkoop het meest cruciale moment is. Indien de handelaar of de opkoper er op dat moment alles aan doet om te achterhalen of de aangeboden goederen van misdrijf afkomstig zijn en hij, indien dat het geval is, die goederen weert en melding doet van het feit dat hem die goederen te koop zijn aangeboden, is er geen noodzaak om een verkoopregister te houden en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de nieuwe eigenaar te beperken. Daar komt bij dat door de bij dit wetsvoorstel voorgeschreven termijn van vijf werkdagen (zie het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 437, eerste lid, onder f, Sr en de toelichting daarop in paragraaf 2.2.) waarbinnen de door de handelaar of opkoper verworven goederen in ongeschonden staat bewaard dienen te blijven en derhalve niet doorverkocht mogen worden, de politie voldoende gelegenheid heeft om op meldingen van treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren en vervolgens bij de opkoper vast te stellen of het daadwerkelijk om bijvoorbeeld een gestolen goed gaat en op basis van die informatie heling en het daaronder liggende misdrijf aan te pakken. Mocht de politie meer tijd voor onderzoek nodig hebben, dan biedt het huidige onderdeel f van artikel 437, eerste lid, Sr dat bij dit wetsvoorstel tot onderdeel i is vernummerd, haar de mogelijkheid tot een schriftelijke lastgeving op basis waarvan de opkoper of handelaar gedurende maximaal veertien dagen het opgekochte goed niet mag doorverkopen. Ook gelet hierop is het niet erg waarschijnlijk dat een verkoopregister een noemenswaardige bijdrage zal leveren aan de opsporing van goederen die uit misdrijf afkomstig zijn en de bestrijding van heling.

Deze controle- en opsporingsinstrumenten zorgen ervoor dat het vanuit het perspectief van de opsporing niet nodig en gerechtvaardigd is om handelaren en opkopers in alle gemeenten landelijk te dwingen om in een register bij te houden aan wie zij welk goed hebben doorverkocht en hen met de daaraan klevende administratieve lasten te belasten. Om die reden ontbreekt vanuit het opsporingsperspectief ook de noodzaak om een beperking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kopers te maken waartegen specifiek voor de handel in kunst en antiek in het verleden grote bezwaren zijn geuit, omdat kunst- en antiek-kopers liever anoniem blijven. Die beperking zou zich niet verhouden tot artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Gelet op het voorgaande zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid met de VNG in contact treden opdat het voorschrift dat de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, in de model-APV komt te vervallen.

1.2.2. Bewaartermijn van gebruikte en ongeregelde goederen (artikel 437, eerste lid, onder f, Sr)

De tweede verplichting die op grond van dit wetsvoorstel op opkopers en handelaren van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte goederen en ongeregelde goederen komt te rusten, is dat zij, zoals hiervoor in paragraaf 1.2.1 is aangestipt, een bewaartermijn in acht dienen te nemen voordat zij een gebruikt of ongeregeld goed mogen doorverkopen (zie artikel 437, eerste lid, onder f, Sr). Het gevolg van deze verplichting is dat deze opkopers en handelaren dienen bij te houden op welke datum het door hen verkregen goed verkocht is, zoals zij nu afhankelijk van de lokale APV ook al moeten doen. Het niet-naleven van deze verplichting is strafbaar.

Het primaire doel van de bewaartermijn is de politie de gelegenheid te geven om ter plekke te onderzoeken of sprake is van het opkopen van of handelen in een wederrechtelijk verkregen goed en, indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. De bewaartermijn maakt het bovendien mogelijk om in het geval van diefstal of een ander vermogensdelict het goed terug te geven aan de rechtmatige eigenaar. Dat kan het slachtoffer van dat delict zijn, maar ook de verzekeringsmaatschappij als zij de schade inmiddels aan het slachtoffer vergoed heeft.

Het vaststellen van een bewaartermijn is op dit moment nog overgelaten aan de gemeenten. Op grond van artikel 437ter, eerste lid, Sr kan de gemeenteraad bij verordening een bewaartermijn vastleggen. In gemeenten waar de bewaartermijn in de APV is opgenomen, varieert die termijn van minimaal 3 tot maximaal 14. Deze lokale variëteit zorgt voor een ongelijk speelveld voor de handelaren en opkopers. Afhankelijk van de APV in hun gemeente hoeven zij namelijk of in het geheel geen bewaartermijn in acht te nemen voordat ze de verkregen goederen mogen verkopen of moeten zij daarmee enkele dagen tot zelfs twee weken wachten. Gemeenten zijn voorstander van een meer uniform beleid op dit punt. Dat is gebleken uit een enquête die het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2016 heeft gehouden naar de lokale stand van zaken van de helingbestrijding. Ruim 75% van de 211 gemeenten die destijds op de desbetreffende vragen uit de enquête hebben gereageerd, hebben, naast de landelijke invoering van het DOR, in meerderheid hun voorkeur uitgesproken voor de landelijke invoering van één bewaartermijn.

De termijn waarbinnen het goed ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden, zal bij algemene maatregel van bestuur op vijf werkdagen worden gesteld. De Algemene termijnenwet is van toepassing. De termijn van vijf werkdagen komt overeen met de termijn die de VNG in artikel 2.68, onder d, van de door haar uitgegeven model-APV heeft bepaald. Uit de praktijk is gebleken dat een dergelijke termijn voor de politie voldoende is om op meldingen van burgers en treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren. Mocht in bepaalde gevallen die termijn toch te kort zijn, dan biedt artikel 437, eerste lid, onder i, Sr nog de mogelijkheid om de opkoper of handelaar door middel van een schriftelijke last te dwingen een goed gedurende een langere termijn te bewaren. Die termijn mag maximaal veertien dagen duren. Dat kan betekenen dat hij onder omstandigheden verplicht is een goed negentien dagen te bewaren, eventueel vermeerderd met enkele dagen als de Algemene termijnenwet aanleiding geeft de wettelijke termijn van de bewaartermijn te verlengen, en dat hij het dus pas na het verstrijken van die termijn mag (door)verkopen.

Met de bewaartermijn van vijf werkdagen is een goede balans gevonden tussen enerzijds het hiervoor beschreven opsporingsbelang en het belang van slachtoffers van vermogensdelicten en anderzijds het belang van opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen om het verkregen goed weer snel te kunnen verhandelen. Om hen niet onnodig administratief te belasten en de handel te belemmeren zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de bewaartermijn slechts eenmalig geldt, dat wil zeggen na eerste inschrijving van het goed in het DOR. Met andere woorden als de ene opkoper het goed doorverkoopt aan een andere opkoper geldt de bewaartermijn voor dat goed niet opnieuw en kan de tweede opkoper het goed direct nadat hij dat van de andere opkoper heeft gekocht, direct doorverkopen. De bewaartermijn van vijf dagen die voor de eerste opkoper na inschrijving van het goed in het DOR geldt, is namelijk toereikend genoeg om vast te stellen of al dan niet sprake is van een wederrechtelijk verkregen goed. Het DOR biedt de mogelijkheid om bij de doorverkoop van een tweedehands of ongeregeld goed de gegevens die de eerste opkoper of handelaar over dat goed heeft verwerkt, op naam van de andere opkoper of handelaar over te zetten. Handhavers kunnen op die manier in het DOR nagaan of de eerste opkoper zich aan de bewaartermijn van vijf dagen heeft gehouden. Als hij dat niet heeft gedaan, is hij strafbaar.

Op de regel dat een gebruikt goed gedurende vijf werkdagen ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden, zal bij algemene maatregel van bestuur één uitzondering worden gemaakt. Indien het goed een voertuig betreft waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt, zal die termijn niet van toepassing zijn. In paragraaf 2 zal bij de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder f, op de achtergrond daarvan worden ingegaan.

1.2.3. Digitaal opkopersloket (artikel 437ter, tweede lid, Sr)

De derde verplichting die in het wetsvoorstel is opgenomen, houdt verband met de introductie van het Digitaal opkopersloket (DOL). Op basis van het huidige artikel 437ter, tweede lid, is degene die van opkopen een beroep of gewoonte maakt, al verplicht de burgemeester of een door die

burgemeester aangewezen ambtenaar schriftelijk daarvan in kennis te stellen. Deze zogeheten meldplicht heeft primair tot doel zicht te krijgen op de aanwezige opkopers en handelaren in de gemeente, zodat – op efficiënte wijze – kan worden gecontroleerd of zij de bij of krachtens de artikelen 437 tot en met 437ter Sr voorziene verplichtingen nakomen.

Gemeenten hebben bij APV over het algemeen aanvullende regels ten aanzien van de meldplicht gesteld waarbij artikel 2.68 van de model-APV van de VNG als voorbeeld heeft gediend. In dat artikel is onder meer opgenomen dat de melding binnen drie dagen moet zijn gedaan en dat binnen diezelfde termijn ook andere gegevens die met die melding samenhangen, zoals de naamswijziging of de beëindiging van de uitoefening van het beroep van de opkoper of handelaar, aan de gemeente moet worden doorgegeven. Al deze informatie is bij het uitvoeren van controles op de naleving van de op hen rustende verplichtingen behulpzaam.

Lokaal geven gemeenten op verschillende wijze invulling aan de meldplicht. Uit de in paragraaf 1.2.2 genoemde enquête onder gemeenten bleek in 2016 dat 31% van de respondenten een fysieke of digitale voorziening voor de meldplicht had getroffen. In datzelfde jaar is landelijk – los van die enquête – een digitale variant ontwikkeld, het DOL, via welke opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen kunnen voldoen aan hun meldplicht. Het DOL wordt namens het Ministerie van Justitie en Veiligheid door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) beheerd.

Op 1 september 2020 maakten 136 gemeenten van het DOL gebruik. Dit wetsvoorstel heeft tot doel alle opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen verplicht van die voorziening gebruik te laten maken, dus ook in die gemeenten waarin het DOL nu niet is voorgeschreven. Het niet voldoen aan de meldplicht via het DOL wordt op grond van het aangepaste artikel 437, tweede lid, Sr strafbaar.

Behalve dat via het DOL de meldplicht uniform wordt vormgegeven en daarmee voor de opkopers en handelaren een gelijk speelveld creëert, biedt het DOL het voordeel dat opkopers en handelaren langs deze weg tegelijk geautomatiseerd een account kunnen krijgen voor het gebruik van het DOR. De aansluiting van de opkopers en handelaren op het DOR hoeft dan niet meer handmatig gerealiseerd te worden. Voor opkopers en handelaren die filialen in meer gemeenten hebben, biedt het gebruik van het DOL als bijkomend voordeel dat zij in één keer aan hun meldplicht kunnen voldoen en via één loket toekomstige wijzigingen kunnen doorgeven, in plaats van dat zij zich bij elke gemeente – fysiek of digitaal – apart moeten melden. Verder heeft het gebruik van het DOL het voordeel dat ook ambulante opkopers en handelaren in gebruikte en tweedehands goederen, bijvoorbeeld op markten, zich eenvoudig kunnen melden. In het in paragraaf 1.1 genoemde onderzoek "Focus op heling" is erop gewezen dat het aantal pop-up markten in winkelcentra en hotels waar vooral goud en sieraden verhandeld worden, toeneemt en het is goed dat ook op hen zicht kan worden gehouden ter controle op de naleving van de wettelijk op hen rustende verplichtingen. Ten slotte vormt het DOL voor de gemeenten een eenvoudiger instrument om te controleren welke opkopers en handelaren zich in hun grondgebied bevinden en of iedere opkoper en handelaar daadwerkelijk zijn meldplicht is nagekomen.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de rol en verantwoordelijkheid van de burgemeester of een door die burgemeester aangewezen ambtenaar ten aanzien van de helingbestrijding. De opkoper of handelaar in gebruikte of ongeregelde goederen, dient zich onverkort bij hem te melden. Het enige dat verandert, is dat de desbetreffende opkoper of handelaar de melding via het DOL doet. Als hij zich heeft gemeld, ontvangt de gemeente via het DOL een notificatiebericht waarna zij de bij de aanmelding ingevoerde gegevens op juistheid controleert en indien die in orde zijn, de opkoper of handelaar geautomatiseerd een aansluiting op het DOR laat geven. Ook bij het melden van wijzigingen in het bestaan van de opkoper of handelaar ontvangt de gemeente een notificatiebericht. Aldus behoudt de gemeente een actueel overzicht van de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en is zij in staat te controleren of die opkopers en handelaren zich aan de geldende verplichtingen houden en kan bij niet-naleving daarvan zo nodig tegen hen worden opgetreden.

1.3. Adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

p.m.

1.4. Verhouding tot de grond- en mensenrechten en de Algemene verordening gegevensbescherming

1.4.1. Toets aan de grond- en mensenrechten

Voor de aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Dat komt omdat het voor opkopers en handelaren nu al verplicht is om hen naar hun identiteitsbewijs te vragen en het nummer van dat bewijs en hun identificerende persoonsgegevens in het inkoopregister te registeren (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr en artikel 2, tweede lid, onder e en f, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr). Daar brengt het wetsvoorstel geen verandering in. Een deel van de wijzigingen uit dit wetsvoorstel levert echter wel een beperking op van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van opkopers en handelaren in die goederen. De eerste wijziging die een beperking van dat recht vormt is de voor opkopers en handelaren voorgestelde verplichting om zich bij de gemeenten via het DOL te melden als zij van het opkopen van en handelen in gebruikte en ongeregelde goederen hun beroep of een gewoonte willen maken. De tweede wijziging waarvoor dat geldt, betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde verplichting om van degenen van wie zij de verkregen gebruikte en ongeregelde goederen hebben verkregen, de identificerende persoonsgegevens in het DOR te registeren. De beperkingen die die verplichtingen op hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormen, zijn materieel niet nieuw. Ook nu rust op hen al de plicht om zich bij de gemeente te melden voordat zij van het opkopen en handelen in gebruikte en ongeregelde goederen hun beroep of een gewoonte wensen te maken (zie het huidige artikel 437ter, tweede lid, Sr). Ook zijn zij nu al met inachtneming van de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels verplicht van alle gebruikte en ongeregelde goederen die zij hebben verworven of voorhanden hebben, bepaalde gegevens te noteren en de identificerende persoonsgegevens van wie zij hun goederen hebben verkregen (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr juncto artikel 2, tweede lid, van het eerdergenoemde besluit dat ter uitvoering van dat artikelonderdeel is vastgesteld). Wat slechts ten opzichte van de huidige situatie verandert, is de wijze waarop de opkopers en handelaren aan die twee plichten moeten voldoen. In plaats dat zij zich op de door de gemeente voorgeschreven wijze – dat wil zeggen op papier, bij een fysiek loket, via het DOL of een ander digitaal loket dan het DOL – bij de gemeente dienen te melden, mogen zij dat straks alleen nog maar via het DOL doen. Verder dienen zij voortaan de voorgeschreven identificerende persoonsgegevens van de personen van wie zij de goederen hebben verkregen, niet langer in een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register te noteren – dat kan het DOR, maar ook een ander bestand zijn – , maar zijn zij verplicht om het DOR daarvoor te gebruiken. Voor de opkopers en handelaren die nu al via het DOL aan hun meldplicht moeten voldoen en hun goederen in het DOR moeten registeren, blijft hun situatie door deze twee wijzigingen ongewijzigd. Voor zover het gaat om de meldplicht via het DOL, geldt dat voor de opkopers en handelaren in 136 gemeenten¹⁷, en voor wat betreft het gebruik van het DOR, voor de opkopers en handelaren in 310 gemeenten.

Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) laten beperkingen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de

¹⁷ Het betreft hier de aantallen die op 1 september 2020 bekend waren.

eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Als legitieme doelen worden in dat artikel onder andere erkend: het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze laatste eis houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringende maatschappelijke noodzaak aanwezig dient te zijn.

Met de wettelijke regeling van de meld- en registratieplicht via het DOL en het DOR wordt voldaan aan de eis dat de beperking van de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens de wet is voorzien. Zo is in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr beschreven in welke gevallen en voor welke doelen de registratieplicht van toepassing is en is in artikel 437ter, tweede lid, Sr vastgelegd hoe en met welk doel aan de meldplicht moet worden voldaan.

Het beperken van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de opkopers en handelaren voor wie het werken met het DOL en het DOR nieuw is, is gerechtvaardigd omdat daarmee het in artikel 8, tweede lid, van het EVRM opgenomen legitieme doel "het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen" wordt nagestreefd. Zoals in de paragrafen 1.2.1 en 1.2.3 is toegelicht, komen het landelijk uniformeren van de meldplicht en de registratieplicht via het DOL en het DOR, mede als gevolg van de automatische koppeling van het DOR aan het bestand Stop Heling, (de effectiviteit van) de opsporing en vervolging van heling ten goede, alsmede de vermogensdelicten die dat strafbare feit mogelijk maken. In de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard dat dit doel kan worden begrepen onder het in artikel 8 van het EVRM genoemde voorkomen van strafbare feiten. Heling is een belangrijke aanjager voor inbraken, overvallen, straatroven en andere vormen van diefstal. Een succesvolle bestrijding van heling draagt dan ook bij aan het voorkomen van die strafbare feiten. Daarnaast is de landelijke invoering van het DOL en het DOR in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, waaronder in het bijzonder de mensen die slachtoffer zijn van de vermogensdelicten die aan de heling van gebruikte en ongeregelde goederen ten grondslag liggen. Burgers zijn erbij gebaat dat die delicten worden voorkomen en dat zij geen slachtoffer daarvan worden, en in de gevallen waarin zij wel slachtoffer zijn geworden, die delicten worden bestreden en de goederen die van hen ontvreemd zijn, aan hen kunnen worden teruggegeven. Ook is het beperken van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals hiervoor is beschreven, noodzakelijk in een democratische samenleving, zoals artikel 8 van het EVRM vereist. De inmenging in dat recht wordt hier gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemeen belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De overheid dient ervoor te zorgen dat de daders van strafbare feiten zoveel mogelijk worden opgespoord, vervolgd en berecht. Dat geldt ook voor degenen die zich aan heling schuldig maken en de strafbare feiten die heling mogelijk maken. De aansluiting van de gemeente op het DOL en het wettelijk verplicht gebruik van het DOL en het DOR – en het daaraan gekoppelde bestand Stop Heling – door alle opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen kunnen, zoals eerder is aangegeven, daaraan bijdragen.

Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Aan de eis van een wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van opkopers en handelaren die zich bij een gemeente melden en van burgers van wie opkopers en handelaren gebruikte of ongeregelde goederen hebben verworven, wordt enerzijds voldaan door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), anderzijds door de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr en de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van die artikelliden zal worden opgesteld. In de AVG zijn de algemene beginselen voor het verwerken van persoonsgegevens neergelegd. Deze beginselen houden in dat het verwerken rechtmatig, behoorlijk en transparant moet zijn en gebonden moet zijn aan specifieke verzameldoelen, de persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend, beperkt zijn tot wat noodzakelijk is, juist zijn, niet langer worden bewaard dan nodig is en goed beveiligd en vertrouwelijk blijven. In paragraaf 1.4.2 zal worden toegelicht hoe deze beginselen in het onderhavige geval zullen worden nageleefd. In artikel 437, eerste lid, onder a, Sr is het doel geëxpliciteerd waarvoor

persoonsgegevens in het DOR worden verwerkt, te weten het voorkomen en bestrijden van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 416 tot en met 417bis Sr – het betreft hier de misdrijven opzet-, schuld- en gewoonteheling – en de daarmee samenhangende strafbare feiten. Voor het voorkomen en bestrijden van andere strafbare feiten dan die strafbare feiten is het derhalve niet geoorloofd in het DOR (persoons)gegevens te verwerken. Ook het doel waarvoor persoonsgegevens in het DOL mogen worden opgeslagen is in het Wetboek van Strafrecht afgebakend. In artikel 437ter, tweede lid, Sr is dat doel omschreven als “met het oog op het voorkomen en bestrijden van de misdrijven, bedoeld in de artikelen 416 tot en met 417bis en de daarmee samenhangende strafbare feiten inzicht en overzicht te verkrijgen van de opkopers en handelaren die zich binnen het grondgebied van een gemeente bevinden”. Met deze omschrijving van de doeleinden van de verwerkingen in het DOR en het DOL is overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG voldaan aan de eis dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden mogen worden verwerkt.

In de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr tot stand zal komen, zullen andere waarborgen voor een zorgvuldige omgang met en het bewaren van de (persoons)gegevens in het DOR en het DOL worden neergelegd om te voorkomen dat door het verwerken van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer van de opkopers en handelaren en de burgers van wie zij goederen verwerven, onevenredig wordt aangetast. Te denken valt hierbij aan het beperken van de toegang tot het DOR en het DOL tot die personen die de informatie nodig hebben voor een goede vervulling van hun taken en het vastleggen van bewaartermijnen van de in die bestanden opgenomen (persoons)gegevens. In de hiernavolgende paragraaf zullen die waarborgen uitgebreid worden besproken.

1.4.2. Toets aan de Algemene verordening gegevensbescherming

Het DOL en het DOR vallen, zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, onder het toepassingsbereik van de AVG. Dat komt omdat beide voorzieningen aan te merken zijn als geheel geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, eerste lid, van die verordening en tevens als een verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen en zij niet onder een van de uitzonderingen in het tweede lid van artikel 2 vallen. De identificerende persoonsgegevens die opkopers en handelaren op grond van artikel 2, tweede lid, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, onder a, Sr moeten bijhouden van degenen van wie zij hun gebruikte of ongeregelde goederen hebben verkregen, zijn te beschouwen als persoonsgegevens omdat die gegevens overeenkomstig artikel 4, onder 1, AVG informatie verschaffen over natuurlijke personen die aan de hand daarvan geïdentificeerd kunnen worden of identificeerbaar zijn. Dat geldt ook voor de persoonsgegevens die over opkopers en handelaren en hun bedrijf in het DOL dienen te worden geregistreerd. Zowel de persoonsgegevens in het DOL als in het DOR worden geheel geautomatiseerd verwerkt in de zin van artikel 4, onder 2, AVG. Het DOL en het DOR vormen tevens een gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn (zie artikel 4, onder 6, AVG). In juridisch opzicht brengt het vorenstaande ten opzichte van de huidige situatie geen veranderingen met zich want ook de huidige verwerking van persoonsgegevens via bijvoorbeeld het fysiek loket waar opkopers en handelaren zich in een gemeente verplicht melden, valt onder de reikwijdte van de AVG. Dat geldt evenzeer voor de identificerende persoonsgegevens die opkopers en handelaren van degenen van wie zij de gebruikte en ongeregelde goederen verwerven, in een papieren of een digitaal inkoopregister verplicht zijn bij te houden.

Bij de gegevensverwerking in het DOL en het DOR zijn verschillende actoren betrokken. De opkopers en handelaren in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen zijn, zoals eerder is beschreven, wettelijk (zie de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr) verplicht om van het DOL en het DOR gebruik te maken, hun eigen identificerende persoonsgegevens en gegevens over hun bedrijf in het DOL te verwerken en de identificerende persoonsgegevens van degenen van wie zij die goederen verwerven, in het DOR

te verwerken. Zij zijn dus volledig verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de door hen verwerkte gegevens. Daarentegen hebben zij geen invloed op de middelen voor de verwerkingen van die persoonsgegevens want het DOL en het DOR zijn systemen waarvan het gebruik door hen bij wet wordt voorgeschreven. De opkopers en handelaren hebben alleen beschikkingsmacht over hun eigen account in die twee systemen. Een opkoper of handelaar maakt zelf zijn eigen account in het DOL aan en als de gemeente in wiens grondgebied de opkoper of handelaar zijn bedrijf of beroep uitoefent het door hem ingevulde aanmeldformulier goedkeurt – de gemeente verwerkt geen persoonsgegevens in het DOL –, ontvangt hij automatisch een account in het DOR. In de hiernavolgende paragraaf – paragraaf 1.5 – wordt daar uitgebreider op ingegaan. De opkopers en handelaren bepalen evenmin het doel van de aan hen opgedragen gegevensverwerkingen want het doel van het DOL en DOR worden, zoals ook in de paragrafen 1.2.1 en 1.2.3 is toegelicht, immers wettelijk bepaald.

Het DOL en het DOR zijn landelijk werkende ict-systemen en worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ter beschikking worden gesteld. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt zorg voor het functioneel en technisch beheer van het DOL en de politie vervult die functie voor het DOR en ook voor het aan het DOR gekoppelde Stop Heling. Het CCV en de politie verwerken in het kader van dit systeembeheer ten behoeve van de Minister van Justitie en Veiligheid persoonsgegevens en zijn derhalve verwerker. Het beheer voeren zij immers uit namens de Minister van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor die twee systemen en op een goede werking daarvan kan worden aangesproken.

Indien doel en middelen voor de verwerking in lidstatelijk recht wordt vastgesteld, hetgeen hier het geval is, dan kan, zoals blijkt uit artikel 4, onder 7, AVG in de wet de verwerkingsverantwoordelijke worden aangewezen. Het is dan ook de bedoeling dat in de op grond van de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr op te stellen algemene maatregel van bestuur de Minister van Justitie en Veiligheid als verwerkingsverantwoordelijke voor de centrale voorzieningen van het DOL en het DOR aan te wijzen. De opkopers en handelaren zijn verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van de identificerende persoonsgegevens in hun eigen account in het DOL en het DOR, zoals dat bij of krachtens de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr is voorgeschreven. Zij oefenen immers geen feitelijke invloed op de totale verwerking van de persoonsgegevens in die twee systemen uit en dragen ook geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer en het onderhoud daarvan.

Van het rechtmatig verwerken van persoonsgegeven is alleen sprake wanneer dit gebeurt op basis van een van de zes grondslagen die in artikel 6, eerste lid, AVG zijn aangewezen. De grondslag voor de rechtvaardiging van de verwerking van persoonsgegevens in het DOL en het DOR is, voor zover de verwerkingsverantwoordelijkheid voor die systemen bij de Minister van Justitie en Veiligheid berust, dat die verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het algemeen belang (zie onderdeel e van dat artikellid). Het voorkomen en opsporen van heling en de delicten die daaraan ten grondslag liggen, is te karakteriseren als een publieke taak. Zoals al is toegelicht, is de verwerking van de persoonsgegevens in het DOL en het DOR noodzakelijk voor die taak vanwege de rol die die persoonsgegevens spelen bij de aanpak van een malafide opkoper of handelaar of een persoon op wie een verdenking van een met heling samenhangend delict rust. Overeenkomstig artikel 6, derde lid, AVG is die rechtsgrondslag voor het DOR verwoord in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr (“de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 416 tot en met 417bis en de daarmee samenhangende strafbare feiten te voorkomen en bestrijden”) en voor het DOL in artikel 437ter, tweede lid, Sr (“met het oog op de bestrijding van heling inzicht en overzicht te verkrijgen van de opkopers en handelaren die zich binnen het grondgebied van een gemeente bevinden ter bestrijding van heling”). Het doel van het DOR en het DOL is niet alleen omschreven, maar ook afgebakend. Voor andere misdrijven dan de in de aangehaalde artikelliden aangeduide misdrijven mogen de persoonsgegevens in die twee bestanden niet worden verwerkt.

De grondslag voor de rechtvaardiging van de verwerking van persoonsgegevens door de opkopers en handelaren in hun eigen account in het DOL en het DOR is het voldoen aan een wettelijke verplichting, zoals verwoord in artikel 6, eerste lid, onder c, AVG. Zoals eerder is toegelicht, zijn zij immers bij of krachtens de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr verplicht bepaalde persoonsgegevens in het DOL en het DOR te verwerken.

De verwerking van de persoonsgegevens in het DOL en het DOR is niet alleen in overeenstemming met het beginsel van rechtmatigheid en doelbinding, zoals in de vorige alinea is verduidelijkt, maar zal ook aan de andere beginselen die op grond van artikel 5 AVG voldoen. Het betreft achtereenvolgens de beginselen van behoorlijkheid en transparantie, van minimale gegevensverwerking, van juistheid en van integriteit en vertrouwelijkheid. Zo zullen de opkopers en handelaren, zoals nu ook al ten aanzien van het huidige inkoopregister geldt (zie artikel 2, tweede lid, onder e en f, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr), slechts verplicht zijn om die persoonsgegevens van aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen in het DOR dienen te verwerken – het betreft hier de identificerende persoonsgegevens – die nodig zijn om te kunnen achterhalen of de aanbieder van die goederen of een opkoper of handelaar zich mogelijkerwijs schuldig heeft gemaakt aan heling en om zo nodig de daders van de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten te kunnen achterhalen (“minimale gegevensverwerking en doelbinding”). De opkoper of handelaar is er zelf verantwoordelijk voor dat die persoonsgegevens juist en volledig zijn en kan worden aangesproken op de kwaliteit van de door hem in het DOR opgenomen persoonsgegevens (“behoorlijkheid en juistheid”). Opkopers en handelaren kunnen via de website van Stop Heling folders opvragen die zij aan de aanbieders kunnen geven om hen over de verwerking van hun persoonsgegevens te informeren zodat voor hen transparant is dat die verwerking plaatsvindt (“transparantie”). Verder is het de bedoeling dat in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, onder a Sr, wordt vastgelegd dat die persoonsgegevens, net zoals de gegevens die over de goederen in het DOR moeten worden geregistreerd, zoals een nauwkeurige omschrijving en koopprijs van die goederen, vier jaar nadat deze in het DOR zijn verwerkt, worden vernietigd (“opslagbeperking”) en dat van iedere vernietiging aantekening wordt gehouden zodat onafhankelijk toezicht op die gegevens mogelijk is. Ook het bewaren van de persoonsgegevens van de opkopers en handelaren in het DOL zal aan een termijn zijn gebonden. Zodra zij zich uit het DOL zullen uitschrijven of zij overleden zijn, zullen hun persoonsgegevens worden vernietigd. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal teneinde een waarborg te bieden tegen willekeurige inmenging in het persoonlijke leven van burgers worden bepaald dat een opkoper of handelaar alleen maar toegang heeft tot die (persoons)gegevens die hij zelf in het DOR en het DOL heeft verwerkt. Alleen opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, en de buitengewone opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering die belast zijn met de opsporing van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 437 en 437ter Sr zullen toegang tot het DOR hebben, onder de voorwaarde dat zij die toegang nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak (“vertrouwelijkheid”). Toegang tot het DOL zullen verder de gemeenteambtenaren krijgen voor zover dat voor de uitvoering van hun taak nodig is.

1.5. Financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel

1.5.1. Algemene financiële en organisatorische consequenties

De bestrijding van heling en de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten met behulp van het DOL en het DOR brengt werkzaamheden met zich die voor een deel van de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen gemeengoed zijn omdat zij al met die systemen werken. Zoals in de paragrafen 1.4.1 is toegelicht, kennen met ingang van 1 september 2020 namelijk 136 gemeenten in Nederland, al voor de opkopers en handelaren in hun grondgebied een meldplicht via het DOL en maken in 310 gemeenten opkopers en handelaren gebruik van het DOR. Voor de opkopers en handelaren voor wie de meldplicht en/of registratieplicht nog niet via deze twee systemen gelden, zijn op zich de werkzaamheden die daaruit voortvloeien, inhoudelijk niet nieuw, want ook nu geldt voor hen, zoals eerder is toegelicht, een wettelijke plicht om zich bij de gemeente te melden waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen (zie het huidige artikel 437ter, tweede lid, Sr) en zijn zij verplicht de door hen verkregen goederen te registeren (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr). Wat slechts voor deze groep opkopers en handelaren verandert, is dat zij niet langer op de door de gemeente waarin zij gevestigd zijn, bepaalde wijze

aan hun meld- en registratieplicht moeten voldoen, maar op de in de gewijzigde artikelen 437 en 437ter Sr en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur voorgeschreven manier.

Voor de gemeenten zal het werk dat voortvloeit uit de meldplicht, over het algemeen eenvoudiger en overzichtelijker worden omdat de meldingen van de opkopers en handelaren voortaan uitsluitend digitaal in het DOL mogen worden gedaan en niet meer via het papier of een fysiek loket. Voordat het zover is, moeten wel eerst nog 214 gemeenten¹⁸ zich op het DOL aansluiten en daaruit vloeit voor die gemeenten het nodige werk voort. Zij worden hierbij door het CCV ondersteund.

Door de verplichte meld- en registerplicht via het DOL en het DOR wordt het voor de opsporingsambtenaren die belast zijn met de handhaving van de artikelen 437 en 437ter Sr gemakkelijker om na te gaan of een opkoper of handelaar die plichten naleeft. Ook wordt het voor de politieambtenaren eenvoudiger om na te gaan of een uit een vermogensmisdrijf verkregen goed waarvan aangifte is gedaan, in handen van een opkoper of handelaar is en zo ja, dat goed in beslag te nemen en om de aanbieder van dat goed en de opkoper of handelaar die te kwader trouw was te verbaliseren.

De meld- en registerplicht via het DOL en het DOR zullen de eerste periode na hun landelijke introductie voor de betrokken opsporingsambtenaren extra werk opleveren. In die periode is het immers van belang dat zij bij die opkopers en handelaren op wie die verplichtingen op dit moment nog niet rusten om zich via het DOL te melden of de door hen verkregen goederen in het DOR bij te houden, controles uitvoeren op na de naleving van die verplichtingen en zo nodig handhavend optreden.

In de eerste periode na de wettelijke invoering van de registerplicht via het DOR zal ook de werklast van de functioneel beheerders van de politie tijdelijk iets toenemen (zie de hiernavolgende paragraaf). Die werklast is het gevolg van het feit dat zij namens de korpschef die het beheer over het DOR zal voeren, ervoor moeten zorgen dat opkopers en handelaren voor wie het verplicht gebruik van DOR nu nog niet geldt, op dat systeem worden aangesloten. Bovendien dienen zij er vanuit die functie voor te zorgen dat het DOR, zoals nu al gebruikelijk is, onderhouden wordt en in technische zin up-to-date blijft. Ook daaraan zijn werklasten verbonden.

1.5.2. De financiële en organisatorische consequenties voor opkopers en handelaren, gemeenten en de politie die voortvloeien uit de wettelijke meld- en registratieplicht

Digitaal opkopersloket

De gemeenten die het DOL in gebruik dienen te nemen, moeten twee stappen doorlopen. De eerste stap betreft een eenmalige handeling, namelijk het aansluiten van de gemeente op het DOL. Na het invullen van het aanmeldformulier en afsluiten van de overeenkomst met het CCV dient de gemeentelijke website ingericht te worden voor opname van de link naar het DOL. De tweede stap in het proces van ingebruikname betreft de inventarisatie van de opkopers en handelaren in de gemeente. Hiervoor kan de gemeente gratis gebruikmaken van de lijsten van de Kamer van Koophandel met ondernemers die mogelijk voor de meldplicht in aanmerking komen. Daarnaast kan de gemeente eigen lokale bronnen benutten om de opkopers en handelaren in kaart te brengen. Als er tijdens de aansluiting van de gemeente op het DOL al opkopers en handelaren zijn die van het DOR gebruikmaken, krijgen die opkopers en handelaren automatisch via het DOR bericht dat de gegevens ten behoeve van hun meldplicht in het DOL gezet zijn en het verzoek deze gegevens op correctheid te controleren. Als er in de gemeente opkopers en handelaren zijn die nog geen gebruik van het DOR maken, dient de gemeente hen te benaderen en te wijzen op de meldplicht via het DOL.

Voor een opkoper of handelaar kunnen drie momenten worden onderscheiden waarop hij in het kader van de meldplicht actie dient te ondernemen: de aanmelding, de wijziging van zijn gegevens

¹⁸ Hierbij wordt uitgegaan van de op 1 januari 2020 bekende gegevens.

en de afmelding. De aanmelding geschiedt door het aanmaken van een account in het DOL en het invullen van het digitale formulier met de voor de meldplicht benodigde gegevens van de opkoper of handelaar en zijn bedrijf. Het aanmaken van een account, het aanklikken van de verificatiemail en invullen van het meldformulier nemen voor de opkoper of handelaar ongeveer drie minuten in beslag. Het gaat hier om eenmalige handelingen. Via zijn account in het DOL kan de opkoper of handelaar naderhand gegevens wijzigen of melden dat hij zijn beroep of bedrijf gestaakt heeft. Op ieder van de drie hiervoor genoemde momenten dient de gemeente na te gaan of de door de opkoper of handelaar ingevulde gegevens correct zijn ingevuld. Deze controle heeft in de eerste plaats betrekking op de vraag of de juiste natuurlijke persoon die bevoegd is het bedrijf te vertegenwoordigen, de aanmelding, wijziging of afmelding heeft gedaan. Wie die persoon is, is te vinden op het gratis voor gemeenten toegankelijke register van de Kamer van Koophandel. Daarnaast dient de gemeente te controleren of de gegevens op de juiste wijze zijn ingevuld en of de ingevulde gegevens op basis van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de basisregistratie personen correct zijn. Als dat het geval is, geeft de gemeentelijke DOL-beheerder dat in het systeem aan en ontvangt de opkoper of handelaar daarvan digitaal bericht. Als zijn aanmelding via het DOL door de gemeente akkoord is bevonden, krijgt hij automatisch een account in het DOR.

Naast de hiervoor beschreven werkzaamheden voor de gemeente die aan het DOL kleven, vergt het DOL capaciteit en tijd voor het functioneel en technisch beheer van dat systeem en de uitvoering van de helpdeskfunctie. Bij het functioneel beheer gaat het bijvoorbeeld om het afgeven van een account aan de persoon die als gemeentelijk DOL-beheerder aangesteld is om de controle op de aanmeldingen, wijzigingen en afmeldingen uit te voeren. Het technisch beheer is onder meer gericht op eventuele verzoeken tot wijziging in de inrichting van het DOL. De helpdeskfunctie heeft betrekking op het beantwoorden van vragen van opkopers en handelaren door de gemeente. De gemeente kan op haar beurt met vragen waarop ze het antwoord niet weet, bij het CCV terecht.

Het beslag dat het controleren van de aan- en afmelding door een opkoper of handelaar via het DOL en de wijziging van zijn gegevens via die voorziening op de gemeentelijke capaciteit en financiën legt, hangt af van het aantal opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen dat zich in de gemeente bevindt. In een grote gemeente met duizend opkopers en handelaren is dat tijdsbeslag uiteraard veel groter dan in een kleine gemeente met slechts enkele opkopers en handelaren. Voor een belangrijk deel zal de controle een eenmalig beslag op de gemeentelijke capaciteit leggen. Als alle opkopers en handelaren in een gemeente aan hun meldplicht via het DOL hebben voldaan, is het voor die gemeente een kwestie van bijhouden van de wijzigingen, afmeldingen van bestaande opkopers en handelaren en incidentele aanmeldingen van nieuwe opkopers en handelaren, zoals nu ook al tot haar reguliere taak behoort. De totale landelijke kosten voor de opslag, het beheer en het onderhoud van het DOL bedroegen in de periode 2017 tot en met 2020 € 546,17 per maand. Die kosten heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid betaald.

Het voorzien in een loket waar opkopers en handelaren zich kunnen melden is al een bestaande taak voor gemeenten. Uit een enquête naar de lokale stand van zaken in de helingbestrijding die in 2016 is gehouden¹⁹, is gebleken dat van de gemeenten die toen een loket voor de meldplicht hadden, bijna 60% een niet-digitale voorziening had. De introductie van het DOL betekent voor een gemeente waar de meldplicht nog niet via een digitale voorziening, maar door middel van een bemenst loket of via de post geschiedt, een afname van het beslag op de daarvoor gereserveerde personele capaciteit en de financiële middelen. Bovendien dienen gemeenten als gevolg van de landelijke invoering van het DOL op grond van dit wetsvoorstel de regels die zij in hun APV over de invulling van de meldplicht hebben opgenomen, te laten vervallen.

Digitaal opkopersregister

¹⁹ Zie de Nieuwsbrief Stop Heling juli 2016, nr. 3.

Door de landelijke invoering van het DOR vervalt de noodzaak voor gemeenten om zelf te voorzien in een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt inkoopregister.

In de gemeenten waar nog niet van het DOR gebruik wordt gemaakt, dienen de opkopers en handelaren op het DOR te worden aangesloten. Door de landelijke invoering van het DOL gaat dit proces straks in alle gemeenten via dat loket verlopen. Nadat de gemeentelijke DOL-beheerder van oordeel is dat een opkoper of handelaar op de juiste wijze aan zijn meldplicht heeft voldaan, ontvangt hij automatisch een account in het DOR. De functionele beheerders van het DOR bij de politie krijgen daarvan eveneens bericht. Omdat de aansluiting op het DOR geautomatiseerd gaat, is de daaraan voor hen verbonden werklast gering. Er vloeit voor hen alleen werklast voort uit het controleren of de aansluiting van een opkoper of handelaar op het DOR ook daadwerkelijk en op een juiste wijze heeft plaatsgevonden.

Opkopers of handelaren die al met het DOR werken in gemeenten die nog geen DOL hebben, hoeven na de invoering van het DOL in die gemeenten, niet opnieuw hun meldplicht te vervullen. Zij hebben immers al eerder aan die meldplicht via het nu al bestaande fysieke of digitale loket van die gemeenten voldaan. Op het moment dat die gemeenten het DOL in gebruik nemen, zullen de gebruikerskaarten in het DOR, waarop de gegevens van de op hun grondgebied gevestigde opkopers en handelaren staan, geautomatiseerd in het DOL worden geladen. De betrokken opkopers en handelaren krijgen via hun DOR-account daarvan bericht en hoeven alleen nog maar te controleren of hun gegevens juist in het DOL zijn overgenomen. Zij krijgen dus niet opnieuw een account in het DOR.

Via de webservice tussen de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem van de desbetreffende opkoper of handelaar en het DOR kunnen de voor de registratieplicht benodigde gegevens automatisch in het DOR worden overgezet en hoeft hij die gegevens maar één keer, in zijn eigen reguliere bedrijfsadministratie, te registreren. Niet alle opkopers en handelaren maken gebruik van een webservice. Vooral grote winkelketens die (ook) tweedehands goederen opkopen, hebben een webservice met het DOR laten bouwen in hun kassasysteem, maar deze is uitsluitend beschikbaar voor de eigen filialen. In specifieke branches zoals de handel in tweedehands fietsen of in voertuigonderdelen, zijn er softwareaanbieders van administratiepakketten, die hun software verrijkt hebben met een webservice met het DOR. Het beschikbaar stellen van webservices is een goede ontwikkeling, omdat deze de administratieve last van de registratieplicht tot nul reduceert. Naast de webservice van het kassasysteem of de bedrijfsadministratie met het DOR kan ook een webservice gemaakt worden tussen het DOR en de database van Stop Heling, zodat de opkoper of handelaar geautomatiseerd kan controleren of een goed in die database als gestolen geregistreerd staat. De aanvraag voor die aansluiting verloopt via de functionele beheerders van het DOR.

Verder zijn er nog werkzaamheden voor die functionele beheerders als een opkoper of handelaar ophoudt met de uitoefening van zijn beroep of bedrijf en zijn DOR-account en eventuele webservice van de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem met het DOR en/of Stop Heling moet worden afgesloten.

Behalve de aan- en afsluiting van opkopers en handelaren op het DOR en de hiervoor beschreven webservices levert ook het verlenen van een account voor rechtstreekse toegang tot het DOR aan opsporingsambtenaren werk voor de functionele beheerders van het DOR op, alsmede het beantwoorden van operationele vragen van opsporingsambtenaren die betrekking hebben op onder meer de implementatie van en controles via het DOR. Met de uitvoering van alle werkzaamheden door de functioneel beheerders van het DOR zijn anderhalve fte gemoeid.

Het vervullen van de registratieplicht via het DOR levert voor de opkopers en handelaren administratieve lasten op, maar die lasten zijn niet zwaarder dan de lasten die uit de huidige registratieplicht voortvloeien. Voor de opkopers en handelaren die nu nog niet met het DOR werken, worden die lasten zelfs verlicht, omdat het DOR hun behulpzaam is bij het invullen van de voorgeschreven gegevens in deze registratie. Voor opkopers en handelaren die gebruikmaken van een webservice reduceert het DOR, de registratielast tot nul.

De kosten voor het gebruik van het DOR worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gedragen. Voor opkopers en handelaren is het gebruik van die voorziening zonder webservice dan ook gratis. Bij het berekenen van de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierde kosten voor het DOR wordt een onderscheid gemaakt tussen variabele kosten en vaste kosten. De variabele kosten bedragen per opkoper of handelaar € 0,20 per maand. Dit zijn variabele kosten omdat het totale bedrag afhangt van het totale aantal opkopers en handelaren dat aangesloten is op het DOR. Op 1 september 2020 maakten 6.393 opkopers gebruik van het DOR.

Voor het gebruik van de webservice wordt een maandelijks bedrag van € 12,50 in rekening gebracht en voor ieder filiaal dat op de webservice is aangesloten € 1. Of het gebruik van de webservice die is geïncorporeerd in het kassa- of administratiesysteem van de opkoper of handelaar, voor die opkoper of handelaar gratis is, hangt af van de aanbieder van het betreffende softwarepakket. Voor de begeleiding ten aanzien van het gebruik van een webservice en ondersteuningsvragen brengt degene die het technisch beheer in opdracht van de politie uitvoert, een bedrag van € 100 per uur in rekening. Het gaat hier om variabele kosten, die afhankelijk zijn van het aantal uren dat benodigd is.

Tenslotte is met het onderhoud en beheer van het DOR en Stop Heling en de daaraan verbonden helpdeskfunctie een vast bedrag gemoeid, ongeacht het aantal opkopers en handelaren dat gebruik maakt van het DOR. Deze vaste kosten voor het technisch beschikbaar houden van het DOR, de website en de database van Stop Heling bedragen op jaarbasis € 22.159,60.

Zowel de variabele als de vaste kosten zijn structurele kosten. Daarnaast worden momenteel incidentele kosten gemaakt voor de doorontwikkeling van de voorzieningen. Verwacht mag worden dat in de periode van de doorontwikkeling van het DOR die in de periode tot 2024 plaatsvindt, met onder meer ook het realiseren van beeldherkenning tussen gestolen goederen in de database Stop Heling en goederen in het DOR, het DOR vooralsnog zijn definitieve vorm zal hebben gekregen en er nog marginaal incidentele kosten voor technische aanpassingen benodigd zullen zijn.

Communicatie

Voor een goede werking van het DOL, het DOR en Stop Heling is communicatie van groot belang. Hierbij worden vijf doelgroepen onderscheiden: de opkopers en handelaren, de gemeenten, het openbaar ministerie, de politie en burgers. Burgers worden via flyers en websites aangemoedigd hun waardevolle bezittingen vast te leggen via de app van Stop Heling. Na diefstal hebben zij dan alle gegevens, waaronder de unieke nummers en eventuele foto's van de gestolen goederen bij de hand voor het doen van aangifte. Ook worden zij via campagnes gewezen op de mogelijkheid om voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed een diefstalcheck via Stop Heling te doen. Opkopers en handelaren worden via flyers en websites geïnformeerd over hun wettelijke verplichtingen. Tevens zijn handleidingen en factsheets beschikbaar voor de registratie in het DOR. Ten slotte kunnen zij gratis winkelmateriaal bestellen zoals stickers en flyers om de klanten te informeren over de wettelijke bepalingen die zij in acht dienen te nemen. Voor gemeenten is zowel fysiek als digitaal informatiemateriaal beschikbaar om hen te informeren over hun wettelijke taken en mogelijkheden om ook anderszins bij te dragen aan de bestrijding van heling en de strafbare feiten die daaraan ten grondslag liggen. Voor de opsporingsambtenaren zijn een kennisapp, e-learning en werkinstructies ontwikkeld. Het openbaar ministerie is geïnformeerd via de speciale kennissite over de aanpak van high impact crimes. Inclusief de jaarlijkse doorlopende campagne was met deze communicatie in 2020 een bedrag van € 250.000 gemoeid.

1.5.3. De financiële en organisatorische consequenties voor de controle en handhaving

Het uitvoeren van controles door opsporingsambtenaren op de naleving van de registratieplicht is van belang om de registratiediscipline van opkopers en handelaren hoog te houden. Het beslag dat digitale controles in het DOR en fysieke controles van opkopers en handelaren door opsporingsambtenaren leggen op de capaciteit hangt sterk af van het aantal opkopers en handelaren in de gemeente en de keuze van de frequentie waarin zij jaarlijks gecontroleerd zullen worden. In de eenheid Zeeland-West-Brabant is becijferd dat een gemiddelde controle in vijftien

minuten afgehandeld kan worden. De coördinatie van de controles vergt per team 2 tot 3 uur per week. Daar tegenover staat een besparing in opsporingscapaciteit doordat gestolen goederen sneller teruggevonden worden en daarmee de oplossing van vermogensdelicten dichterbij brengt. Een bijkomend voordeel van het uitvoeren van controles bij opkopers en handelaren is dat op die manier het contact tussen de politie en de ondernemers in de wijk wordt versterkt. Voor de wijk- of buurtagenten is het van belang goede contacten te onderhouden met de burgers en ondernemers in de eigen wijk, zodat zij op de hoogte zijn en snel kunnen optreden bij ontluikende veiligheidsproblemen en die zo mogelijk kunnen voorkomen.

Als er een overtreding in de naleving van de registratieplicht of de gebleken inkoop van gestolen goederen aan de orde is of de politie een melding van een treffer tussen het DOR en Stop Heling ontvangt, volgt – afhankelijk van de wijze van lokale handhaving – het uitschrijven van een bestuurlijke of strafrechtelijke waarschuwing, hercontrole, het opmaken van een bestuurlijke rapportage en/of uitschrijven van een proces-verbaal. In het geval van het aantreffen van gestolen goederen kunnen specifieke dwangmiddelen ingezet worden, zoals inbeslagneming van het goed en doorzoeking van het bedrijfspand, het uitschrijven van een last als bedoeld in artikel 437, eerste lid, onder i, Sr om gedurende een in die last aangegeven termijn een goed dat hij verworven of voorhanden heeft, te bewaren of in bewaring te geven en het vorderen van gegevens over de aanbieder van het gestolen goed. Deze handelingen behoren tot de reguliere opsporingstaken van de politie.

Behalve reactief wordt het DOR ook proactief voor de opsporing van strafbare feiten gebruikt, bijvoorbeeld door de registraties te analyseren op correcte naleving van de registratieplicht en de bewaartermijn die in acht moet worden genomen voordat een gebruikt of ongeregeld mag worden doorverkocht, alsmede op de inkoop tegen een prijs die 'te mooi is om waar te zijn' en op verdachte patronen zoals het wekelijks inleveren van kilo's goud door particulieren. In de eenheid Zeeland-West-Brabant is becijferd dat de digitale analyse van de registraties in het DOR maximaal acht uur per maand vergt.

Voor opkopers of handelaren die gebruikmaken van het DOR en te goeder trouw een gestolen goed opgekocht hebben dat in beslag is genomen, bestaat de mogelijkheid centraal via de Stichting SODA (ServiceOrganisatie Directe Aansprakelijkstelling) een civiele claim voor de directe en indirecte schade te laten indienen tegen de heler. SODA heeft veel ervaring met het innen van een civiele vordering namens winkeliers die schade ondervinden door winkeldieven die op heterdaad betrappt zijn. Doordat ze tijd kwijt zijn aan het aanhouden van de winkeldief, het overdragen aan de politie en doen van aangifte lijden zij indirecte schade, waarvoor een standaardbedrag van € 181 civiel geclaimd wordt. In het geval van heling gaat het om een bedrag van € 206 aan indirecte schade, naast de kosten van de inkoop van het inbeslaggenomen goed. Om het proces van de civiele vordering in gang te zetten dienen de ondernemer en de politie samen via het DOR het formulier Aangifte Heling en het formulier Kennisgeving van Directe Aansprakelijkstelling in te vullen. Het invullen van deze formulieren vergt naar schatting maximaal tien minuten.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A en B

Artikelen 90bis en 437, eerste lid, Sr

In artikel I, onder A, wordt voorgesteld om artikel 90bis Sr te laten vervallen. Het eerste lid kan worden geschrapt omdat het daarin omschreven begrip "opkoper" – "hij die van opkopen een beroep of gewoonte maakt" – volgens huidig recht bij nader inzien als afzonderlijk begrip geen toegevoegde waarde heeft. De reden daarvoor is dat het verder niet in het Wetboek van Strafrecht wordt gehanteerd, ook niet in de strafbepalingen die op heling betrekking hebben. Wel wordt in een van die bepalingen – artikel 437ter, tweede lid, Sr – de volledige omschrijving van het begrip

“opkoper” gebruikt (“hij die van opkopen een beroep of gewoonte maakt”) zonder dat begrip te bezigen. Het begrip “opkoper” komt wel terug in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van artikel 437 Sr is opgesteld: “De handelaren, bedoeld in artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, zijn opkopers en handelaren in etc.”. Maar de in artikel 90bis, eerste lid, Sr gegeven omschrijving geldt formeel gesproken niet voor de toepassing van artikel 1 van het hiervoor genoemde uitvoeringsbesluit omdat artikel 90bis, eerste lid, Sr daarvoor geen wettelijke grondslag biedt. Er wordt in dat artikellid immers niet gesproken over “in deze wet en de daarop berustende bepalingen” waardoor de werking van het begrip beperkt is tot de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Los daarvan is het bij nader inzien systematisch logischer als het onderscheid tussen handelaar en opkoper dat in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van artikel 437 Sr is opgesteld, wordt gemaakt, al in artikel 437, eerste lid, Sr wordt neergelegd. In dat artikellid wordt namelijk nu alleen gesproken over een handelaar, terwijl een handelaar niet noodzakelijkerwijs een opkoper hoeft te zijn. Daarom wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld om die twee begrippen – naar analogie van artikel 437ter, tweede lid, Sr – in artikel 437, eerste lid, Sr naast elkaar te hanteren en daarin te spreken over “de opkoper of handelaar die van het opkopen of handelen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen een beroep of gewoonte maakt”.

Het tweede lid van artikel 90bis Sr waarin wordt aangeduid wat onder “opkopen” valt (“Onder opkopen worden begrepen alle handelingen, hoe ook genaamd, waarmede kennelijk hetzelfde wordt beoogd”), is bij dit wetsvoorstel overgeheveld naar het nieuwe vijfde lid van artikel 437 Sr (zie artikel I, onder B). Dat is gedaan omdat dat artikellid in artikel 437 Sr bij nader inzien systematisch beter past. In dat artikel is namelijk ook al de definitie van de term “ongeregelde goederen” opgenomen en door de omschrijving van opkopen aan datzelfde artikel toe te voegen, is dit artikel gemakkelijker leesbaar geworden.

Van de gelegenheid van de overheveling van deze omschrijving is gebruikgemaakt om deze ook van toepassing te laten zijn op het begrip “handelen” dat in artikel 437 Sr naast opkopen wordt gehanteerd. Ook voor dat begrip geldt dat daaronder wordt verstaan alle handelingen die binnen de grenzen van de daaraan naar het spraakgebruik te hechten betekenis strekken om gebruikte of ongeregelde goederen te kopen en verkopen met het kennelijke doel om daaraan te verdienen. Zoals in de aanhef van artikel 437, eerste lid, Sr tot uitdrukking is gebracht, is alleen sprake van handelen of opkopen als het gaat om activiteiten die een beroeps- en bedrijfsmatig karakter hebben. Betrokkene moet van opkopen of handelen een beroep of gewoonte maken met het kennelijke doel om aan die activiteiten geld te verdienen. Het gaat hier dus niet gaat om hobby-achtige activiteiten.

Artikel I, onder B

Artikel 437, eerste lid, onder a en b, Sr

Bij de wet van 9 oktober 1991, houdende aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling²⁰ is de opsomming van personen op wie sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht op 1 september 1886 de plicht rustte²¹ om alle gebruikte of ongeregelde goederen die zij hebben verworven of voorhanden hebben, te registreren, vervangen door de meer algemene term “handelaren” en is ervoor gekozen die handelaren bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Het huidige artikel 1, eerste lid, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr bevat die aanwijzing en regelt dat onder handelaren niet alleen handelaren vallen, maar ook opkopers in gebruikte en ongeregelde goederen en een aantal opgesomde diefstalgevoelige goederen. Dat opkopers afzonderlijk worden vermeld is te verklaren uit het feit dat volgens de wetsgeschiedenis handelaren die niet in de algemene maatregel van bestuur worden vermeld, wel

²⁰ Stb. 1991, 520.

²¹ Die personen waren de goud- of zilversmid, rijwielhandelaar, uitdrager, tagrijn, horlogemaker, opkoper en kashouder (de zogeheten GRUTHOK'ers).

onder de verplichtingen van artikel 437 Sr vallen als zij als opkoper in de zin van artikel 90 bis Sr zijn aan te merken²². In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om direct in artikel 437, eerste lid, Sr en niet pas in een algemene maatregel van bestuur duidelijk te maken dat de registratieplicht niet alleen geldt voor handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, maar ook voor opkopers van die goederen omdat dat de leesbaarheid en de toegankelijkheid van dat artikel vergroot en systematisch logischer is. Verder is ervoor gekozen om niet langer de typen handelaren en opkopers bij algemene maatregel van bestuur op te sommen, maar alleen de goederen die onder de registratieverplichting vallen. Als gevolg daarvan hoeft een handelaar of opkoper overeenkomstig de bedoeling van de registratieverplichting alleen nog die goederen te registreren en gedurende een bepaalde periode na verkrijging – zoals in paragraaf 1.2.2 is toegelicht zal die termijn straks uniform op vijf werkdagen worden gesteld – te bewaren die gevoelig zijn om door misdrijf te worden ontvreemd, zoals de goederen die in het huidige artikel 1, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr zijn vermeld. Het voordeel daarvan is dat de administratieve lasten van de handelaren en opkopers zullen worden verlicht en opsporingsambtenaren zich bij controles alleen op die goederen kunnen richten die vanuit het oogpunt van de opsporing van belang zijn.

Wat tot slot verandert, is, zoals al uitgebreid in paragraaf 1.2.1 is beschreven, de wijze waarop de opkoper of handelaar een gebruikt of ongeregeld goed dient in te schrijven. Hij mag dat niet langer op papier doen, maar louter digitaal in het bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand. Het is de bedoeling dat het DOR als dat bestand wordt aangewezen. Voor de overwegingen die aan de introductie van de verplichting om van dat register gebruik te maken, ten grondslag liggen, wordt naar paragraaf 1.2.1 verwezen. Indien een opkoper of handelaar straks nalaat van het DOR gebruik te maken, kan hij op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, onder a, Sr strafrechtelijk worden vervolgd. Dat kan ook als hij bij de inschrijving van een gebruikt of ongeregeld goed in het DOR de bij die algemene maatregel van bestuur gestelde regels niet in acht heeft genomen. Die verplichting is niet nieuw want ook nu al geldt de verplichting voor een opkoper of handelaar dat als hij aantekening houdt van alle door hem verkregen gebruikte en ongeregelde goederen daarbij de in artikel 2 van het eerder aangehaalde besluit ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, onder a, Sr opgenomen voorschriften in acht neemt en dat hij strafbaar is als hij die niet nakomt. Op grond van dat besluit is een opkoper of handelaar onder meer verplicht om de identificerende persoonsgegevens van degene van wie het goed is verkregen te noteren, alsmede de prijs, de datum van verkrijging en een omschrijving van het goed – inclusief voor zover mogelijk soort, merk en serienummer van het goed – en het volgnummer waaronder het goed in het inkoopregister is verwerkt.

Artikel 437, eerste lid, onder f, Sr

Zoals in de toelichting in paragraaf 1.2.2 is toegelicht, zal bij de in artikel 437, eerste lid, onder f, Sr bedoelde algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen een termijn van vijf werkdagen in acht dienen te nemen voordat zij die goederen mogen doorverkopen. In die algemene maatregel van bestuur zal er tevens in worden voorzien dat die verplichting niet van toepassing is indien het goed een voertuig betreft waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt. De achtergrond daarvan is de volgende. De bewaartermijn van vijf werkdagen is bedoeld om de politie enige dagen de tijd te geven voor het verwerken van de aangifte van een gestolen goed, te reageren op een notificatiemelding dat een gestolen goed door een opkoper in het DOR is geregistreerd, een onderzoek te starten om na te gaan of het daadwerkelijk gaat om het gestolen goed en indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. Een dergelijke bewaartermijn heeft in geval van een gekentekend voertuig dat gestolen is, echter geen toegevoegde waarde en wel om de volgende redenen. Als een opkoper of handelaar een gestolen gekentekend voertuig bij een kentekenloket of RDW-balie op zijn naam wil laten overschrijven, heeft hij van de verkoper van dat voertuig een geldig legitimatiebewijs en het

²² Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, blz. 6.

kentekenbewijs of de kentekencard en de tenaamstellingscode nodig. In het geval van een gestolen voertuig zal de verkoper dat bewijs of die card en die code naar grote mate van waarschijnlijkheid niet kunnen overleggen. Zonder die documenten kan de opkoper of handelaar het gekentekende voertuig niet vrijwaren. Op dat moment kan de opkoper of handelaar al bevroeden dat het voertuig gestolen is en zal een bonafide opkoper of handelaar, als het goed is, aan de politie melding doen dat aan hem een gestolen voertuig te koop is aangeboden en kan de politie actie ondernemen. In de uitzonderlijke situatie dat een verkoper het kentekenbewijs of de kentekencard en de tenaamstellingscode van het voertuig wel kan overleggen omdat hij dat bewijs of die card en die code bij de eigenaar, net zoals het voertuig, van hem gestolen of op andere wijze verworven heeft, zal de opkoper of handelaar op het moment dat hij het voertuig op zijn naam wil laten overschrijven, een signalering uit het kentekenregister ontvangen dat dat voertuig gestolen is. Deze realtime diefstalsignalering vanuit het RDW-kentekenregister verhindert dat het voertuig overgeschreven kan worden. Ook in dat geval zal een bonafide opkoper of handelaar, als het goed is, de politie melden dat aan hem een gestolen voertuig te koop is aangeboden. Een malafide opkoper of handelaar zal, als hij ontdekt of redelijkerwijs kan weten dat het aangeboden voertuig gestolen is, dat voertuig niet bij een kentekenloket of RDW-balie op zijn naam laten overschrijven en ook niet in het DOR inschrijven omdat hij dan direct tegen de lamp loopt. Die opkoper of handelaar zal in dat geval, zoals de huidige praktijk laat zien, het voertuig ontmantelen en de winstgevende onderdelen daarvan doorverkopen. Om die reden zal in de algemene maatregel van bestuur die ter uitwerking van artikel 437, eerste lid, Sr zal worden opgesteld, worden geregeld dat een opkoper of handelaar in voertuigonderdelen als het motorblok, de motormanagementsystemen, het stuur, het stuurhuis en de stuurkolom, de versnellingsbak, het navigatiesysteem en audioapparatuur, onder meer een nauwkeurige omschrijving en specifieke kenmerken van die onderdelen in het DOR moet verwerken en die onderdelen gedurende vijf werkdagen moeten bewaren.

Artikel 437, tweede lid, Sr

Dit artikellid is nieuw. Het regelt dat op de opkopers en handelaren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen organisaties – het zal hier gaan om de fiets-, voertuig- en vaartuigdepots die in opdracht van de betreffende gemeente fietsen, voertuigen of vaartuigen uit de openbare ruimte verwijderen – een drietal verplichtingen niet rust waaraan de andere opkopers en handelaren zich op straffe van een hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wel moeten houden. Het betreft hier de verplichtingen uit het eerste lid, onder b, c en d, van artikel 437 Sr: controle van de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder van een gebruikt of ongeregeld goed, het verwerven van een gebruikt of ongeregeld goed van een minderjarige die jonger is dan achttien jaar of van een persoon die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeert en het verwerven van zo'n goed van iemand die vanwege een aan hem opgelegde straf of maatregel in een inrichting is opgenomen of in een psychiatrisch ziekenhuis verblijft. Deze verplichtingen kunnen uit de aard van de zaak niet op de onderhavige opkopers en handelaren van toepassing zijn. Op het moment dat zij een fiets, voertuig of vaartuig uit de openbare ruimte verwijderen weten zij immers niet wie de eigenaar van dat object is.

Artikel 437, vijfde lid, Sr

Onder een opkoper of handelaar wordt op grond van het eerste lid van artikel 437 Sr verstaan hij die van opkopen of handelen in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen een beroep of gewoonte maakt. Het nieuwe vijfde lid stelt dat de begrippen "opkopen en handelen" alle handelingen, hoe zij ook worden genoemd, omvatten waarmee kennelijk hetzelfde wordt beoogd. Dat vijfde lid behelst een omzetting van het tweede lid van artikel 90bis Sr (zie de eerder gegeven toelichting op artikel I, onder A en B). Van die gelegenheid is gebruikgemaakt om de inhoud van artikel 90bis, tweede lid, Sr ook van toepassing te laten zijn op handelen zodat buiten kijf staat dat in geval van handelen, evenals bij opkopen, de

titel waaronder een gebruikt of ongeregeld goed is verkregen, niet uitmaakt, maar de aard van de handeling²³.

Artikel 437, zesde lid, Sr

In het zesde lid van artikel 437 Sr is de definitie van "ongeregelde goederen" overgeheveld uit het huidige vierde lid van dat artikel en qua taalgebruik aangepast aan het huidige tijdsgewricht en verduidelijkt. Ongeregelde goederen zijn ongebruikte goederen die vanwege hun herkomst of de staat waarin zij verkeren, tegen een geringere prijs dan de gebruikelijke nieuwwaarde zijn opgekocht. Met deze aangepaste definitie wordt niet beoogd de reikwijdte van dat begrip te veranderen.

Artikel I, onder B en C

Artikel 437, eerste lid, onder c en d, en derde en vierde lid, Sr

In artikel 437, eerste lid, onder c en d, en derde en vierde lid, Sr is de inhoud van het huidige artikel 437bis Sr – in artikel I, onder B, van dit wetsvoorstel – overgeheveld omdat dat systematisch logischer is. Alle voor de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen geldende verboden gedragingen zijn op die wijze in één artikellid geplaatst. Door de overheveling van de inhoud van artikel 437bis Sr naar artikel 437 Sr komt het eerstgenoemde artikel bij artikel I, onder C, van dit wetsvoorstel te vervallen.

Artikel 437, eerste lid, onder c en d, is materieel gelijk aan het eerste lid van artikel 417bis met dien verstande dat aan de opsomming van personen ten aanzien van wie het voor de opkoper en handelaar verboden is om gebruikte en ongeregelde goederen te verkrijgen één categorie is toegevoegd, namelijk de personen die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeren. Deze personen worden geacht zich daardoor, net zoals de andere categorieën van opgesomde personen, in een kwetsbare positie te bevinden en verdienen daarom bescherming tegen een mogelijke door alcohol of een andere drug veroorzaakte impulsieve verkoop van een goed of goederen.

Het nieuwe derde en vierde lid van artikel 437 Sr zijn qua inhoud gelijk aan het bij dit wetsvoorstel ingetrokken artikel 437bis, tweede en derde lid, Sr.

Artikel I, onder D

Bij dit artikelonderdeel is artikel 437ter Sr aangepast. Voor de inhoud van die wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 1.2.3.

Artikel II

Artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering is bij artikel II van dit wetsvoorstel vooral aangepast als gevolg van het feit dat de artikelen 90bis en 437bis Sr bij dit wetsvoorstel komen te vervallen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

²³ Vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende nadere voorzieningen ter bestrijding van heling (Kamerstukken II 305, nr. 3, blz. 7).