

Vergaderjaar 2021–2022

36 036

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 september 2022

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de in het verslag aan het woord zijnde fracties ten aanzien daarvan een positieve houding aannemen. De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dat geldt ook voor de leden van de CDA-fractie. De leden van de D66-fractie onderschrijven het doel van het wetsvoorstel: maatregelen treffen tegen de omvangrijke markt van vraag naar en aanbod van wederrechtelijk verkregen goederen die door middel van heling in stand wordt gehouden. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen van de regering duidelijker en effectiever paal en perk te stellen aan heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten en staan welwillend tegenover het wetsvoorstel. Een effectieve (digitale) bestrijding van deze delicten kan volgens deze leden een goede bijdrage leveren aan bijvoorbeeld het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit. Ook de leden van de Volt-fractie hebben tot slot met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij begrijpen de behoefte om door middel van het wetsvoorstel drie reeds bestaande verplichtingen landelijk te uniformeren en digitaliseren. Dat kan volgens hen de effectiviteit van de maatregelen vergroten.

De positieve houding van de leden van de aan het woord zijnde fracties over dit wetsvoorstel neemt echter niet weg dat zij op een aantal onderdelen de behoefte hebben gevoeld om de regering een aantal vragen voor te leggen en een aantal opmerkingen te maken. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om hierna de gestelde vragen te beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen te reageren.

1.2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een inschatting kan geven van het aantal vermogensdelicten dat jaarlijks waarschijnlijk niet zou worden gepleegd als er niet tot nauwelijks mogelijkheden waren voor criminelen om gestolen goederen door te verkopen.

In het pre-coronajaar 2019 zijn 473.010 vermogensdelicten gepleegd waarvan aangifte is gedaan (Criminaliteit en Rechtshandhaving 2020: Ontwikkelingen en samenhangen, tabel 4.1)¹. Volgens opgave van de politie waren er in datzelfde jaar bij vermogensdelicten 398.002 vormen van buit betrokken. Als geld als buit buiten beschouwing gelaten wordt, blijven 380.537 onvreemde goederen over. Niet al deze goederen vallen onder de reikwijdte van de registratieplicht die in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is neergelegd. Wanneer ook de goederen buiten beschouwing blijven die niet in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket de algemene maatregel van bestuur die ter uitwerking van dat artikel en artikel 437ter Sr is opgesteld zijn aangewezen, blijven er 328.249 onvreemde goederen over die onder de registratieplicht vallen. Als het voor criminelen niet tot nauwelijks mogelijk zou zijn om onvreemde goederen door te verkopen die onder de werking van de registratieplicht vallen, zou volgens deze cijfers in 2019 82% van de buit bij vermogensdelicten voorkomen kunnen worden. In deze berekening zijn uiteraard niet de onvreemde goederen meegenomen waarvan geen aangifte is gedaan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel door een ambtsvoorganger van de Minister in februari 2017 is aangekondigd. Het streven was er destijds op gericht om het wetsvoorstel in de tweede helft van 2017 bij de Kamer aanhangig te maken. Deze leden vragen of kan worden toegelicht waarom dusdanige vertraging in het wetgevingsproces is opgetreden dat het wetsvoorstel pas in februari 2022 is ingediend. Welke stappen zijn in de tussentijd gezet om de aanpak van heling te verbeteren?

Voor de latere aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer heeft een samenstel van factoren een rol gespeeld. De eerste factor is het beslag dat andere wetgevingstrajecten, zoals het nieuwe Wetboek van Strafvordering, op de beperkte wetgevingscapaciteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft gelegd, waardoor het noodzakelijk was om andere wetgevingstrajecten, zoals het onderhavige wetsvoorstel, minder voortvarend op te pakken. Een andere factor die voor vertraging heeft gezorgd is de tijd die bepaalde stappen in de wetgevingsprocedure hebben gekost. Zo had de Autoriteit persoonsgegevens, eveneens vanwege beperkte capaciteit, iets meer dan vijf maanden nodig om haar advies over het concept van dit wetsvoorstel uit te brengen. Ook is een belangrijke reden voor de latere aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer dat tegelijk met de voorbereiding van het wetsvoorstel aan de totstandkoming van de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur is gewerkt. Die twee regelingen hangen namelijk onlosmakelijk met elkaar samen en daarom werd het noodzakelijk geoordeeld dat op het moment van aanbieding van het wetsvoorstel in de daarbij horende memorie van toelichting helderheid kon worden gegeven over de inhoud van die algemene maatregel van bestuur. Met het opstellen van het ontwerp van die regeling was de nodige tijd gemoeid, mede vanwege de afstemming met de politie en de betrokken brancheorganisaties.

¹ Tabel 4.1 «Geregistreerde en opgehelderde misdrijven naar delict» die hoort bij hoofdstuk 4 van het rapport, is op de website van het WODC te vinden: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3112>. Het rapport is als bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 33 173, nr. 21 opgenomen.

Het vorenstaande betekent niet dat de verbetering van de aanpak van de heling heeft stilgelegen. Zo is in de tussentijd gewerkt aan het technisch verfijnen van het Digitaal opkopersloket (hierna: DOL) en het Digitaal opkopersregister (hierna: DOR) en de verdere implementatie van die voorzieningen op lokaal niveau en is het communicatiemateriaal doorontwikkeld. In dit verband verwijs ik ook naar mijn brief van 14 maart jl.²

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

De leden van de D66-fractie achten het wenselijk dat het parlement zeggenschap heeft over de specifieke categorieën registratieplichtige goederen die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zullen worden. Zij vragen waarom hiervan is afgezien en welke mogelijkheden de regering ziet om deze zeggenschap te bewerkstelligen. Parallel aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel is ter uitwerking van de daarin aangepaste artikelen 437 en 437ter Sr het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket opgesteld. Voor die werkwijze is gekozen zodat in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel helderheid kon worden geboden over de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen ten aanzien waarvan voor opkopers van en handelaren in die goederen een registratieplicht zal gelden en de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft zich daarover uit te spreken en met mij van gedachten te wisselen en die informatie te betrekken bij haar oordeel over het wetsvoorstel. Met datzelfde doel wordt in aanvulling op die informatie bij deze nota naar aanleiding van het verslag de versie van het hiervoor genoemde ontwerpbesluit³ gevoegd die eerder dit jaar voor advies aan de betrokken organisaties is voorgelegd en in internetconsultatie is gegaan. Gelet daarop en op de terughoudendheid die in Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt bepleit voor verdergaande zeggenschap van het parlement in de vorm van formele betrokkenheid via bijvoorbeeld een voorhangprocedure, acht ik deze betrokkenheid afdoende. Die Aanwijzing vraagt namelijk om bij voorkeur te vermijden dat in een wetsvoorstel wordt vastgelegd dat het parlement formeel via een wettelijk vastgelegde procedure bij een ter uitwerking daarvan tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur wordt betrokken, en de betrokkenheid van die Kamers te beperken tot controle met behulp van de normale parlementaire instrumenten, zoals het stellen van vragen of het aannemen van een motie. Ik zie geen bijzondere redenen om daar in het onderhavige geval van af te wijken, zeker ook omdat de aanwijzing van de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen geen nieuwigheid is, maar een voortzetting is van een aanvulling vormt op artikel 1 van het thans geldende besluit dat ter uitvoering van het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht tot stand is gekomen.⁴ Want sinds jaar en dag worden de gebruikte en ongeregelde goederen waarvoor de registratieplicht geldt al bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zonder dat de beide Kamers formeel betrokken zijn en dat heeft nooit tot onverkwikkelijke zaken geleid.

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast zorgen over de categorieën goederen die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gaan worden. In de memorie van toelichting lezen zij dat het gaat om diefstal-gevoelige goederen die nog enige waarde in het economisch verkeer

² Kamerstukken II 2021/22, 28 684, nr. 694.

³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Zie Besluit van 6 januari 1992 (Stb. 1992, 36), zoals gewijzigd bij besluit van 6 oktober 2012 (Stb. 2012, 480).

hebben. Het zal concreet gaan om goederen voor vervoer, goederen met een stekker, goederen van waarde (sieraden, kunst en antiek) en diefstalgevoelige metalen. Zij vragen of de regering kan uitleggen waarom witgoed hiervan wordt uitgezonderd aangezien het daarbij ook gaat om goederen die diefstalgevoelig zijn, economische waarde hebben en voorzien zijn van een stekker.

Met de term «witgoed» wordt in de memorie van toelichting bedoeld op de grote, van oorsprong altijd witkleurige apparaten voor het huishouden, zoals de wasmachine, droger, vaatwasser en koelkast. Vanwege hun omvang zijn zij, afgezien van een mogelijke ladingdiefstal, minder vatbaar voor diefstal. In artikel 2 van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zijn zij daarom niet als goederen aangewezen waarvoor de registratieplicht geldt. Wel is daarin voorgesteld de kleine elektrische apparaten voor het huishouden, de keuken en de persoonlijke verzorging aan te wijzen, die hoewel deze apparaten niet standaard wit van kleur zijn, soms ook klein witgoed worden genoemd en regelmatig object van winkeldiefstal zijn.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over wat de genoemde categorieën betekenen voor kringloopwinkels en de kunst- en antieksector. De regering zegt dat veel door de kringloopwinkels ingezamelde goederen buiten de registratieplicht zullen vallen, maar dat neemt niet weg dat volgens deze leden de administratielasten voor kringloopwinkels groot blijven voor de goederen die wel geregistreerd moeten worden. Bovendien komen mensen vaak met hele dozen spullen waarin nog geen onderscheid is gemaakt tussen goederen die wel registratieplichtig zijn en die dat niet zijn. Medewerkers zullen die schifting moeten maken en dat kost veel tijd. Niet alleen voor medewerkers, maar volgens deze leden ook voor mensen die spullen komen brengen. Deze leden vrezen dat dit ertoe kan leiden dat dit het werken voor kringloopwinkels, die nu al kampen met een tekort aan werknemers, minder aantrekkelijk maakt en het een drempel opwerpt voor mensen om spullen te komen brengen. Dat zouden deze leden onwenselijk vinden, omdat kringloopwinkels een belangrijke rol spelen in de levens-duurverlenging van goederen, wat een belangrijk aspect is van de circulaire economie. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe zij de hierboven besproken drempels voor medewerkers en mensen die spullen komen brengen, voorkomt. Daarnaast vragen zij hoe de regering de risico's weegt die deze leden hebben aangedragen tegen de kansen die er in de kringloopsector zijn op heling. In andere woorden, hoe apprecieert de regering de proportionaliteit van het middel ten opzichte van het doel van de wet?

Op kringloopwinkels rust op dit moment al de registratieverplichting uit artikel 437, eerste lid, onder a, Sr. Dat betekent dat zij, afhankelijk van de gemeente waarin zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, verplicht zijn om in een gewaarmerkt papieren inkoopregister of in het DOR de goederen die in artikel 1 van het huidige besluit dat ter uitvoering van het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr tot stand is gekomen, te noteren als zij die hebben verworven, alsmede de in artikel 2 van dat besluit opgesomde gegevens. In dat opzicht wijzigt het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 437, eerste lid, onder a, Sr voor hen niets. Wat wel voor hen verandert, is dat zij bijvoorbeeld de verplicht te registreren diefstalgevoelige goederen en de voorgeschreven gegevens over die goederen, alleen nog maar in het DOR mogen verwerken en dus niet meer in een papieren register. Voor die kringloopwinkels die nog niet met het DOR werken, levert dat een voordeel op omdat dat register zeer gebruiksvriendelijk is en gegevens daarin sneller en eenvoudiger kunnen worden verwerkt dan in de papieren versie van het inkoopregister.

Een andere verandering en verbetering voor kringloopwinkels is dat zij op grond van artikel 2, eerste lid, van het eerder aangehaalde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket dat onder

meer ter uitwerking van het aangepaste artikel 437, eerste lid, onder a, Sr tot stand gekomen is, nog maar een beperkt aantal goederen dienen te registreren, zoals kleine huishoudelijke apparaten met een stekker, terwijl zij dat volgens artikel 1 van het huidige uitvoeringsbesluit voor alle gebruikte en ongeregelde goederen dienen te doen. Het is van belang dat de registratieverplichting ten aanzien van die goederen niet afhangt van de aard van het bedrijf, maar van de soort goederen dat een bedrijf opkoopt of verhandelt. Het feit dat voor een deel van diefstalgevoelige goederen een registratieplicht voor kringloopwinkels geldt, neemt niet weg dat het overgrote deel van de door die winkels ingezamelde goederen buiten de registratieplicht valt denk onder meer aan meubilair, spelletjes, wasmachines en kleding en dat, voor zover die goederen wel onder het bereik daarvan vallen, veel van de verplicht te registreren goederen niet of nauwelijks aan hen te koop worden aangeboden. Denk aan kunst, sieraden, vaartuigen, dure fietsen, mobieltjes, tablets en computers.

Verder is het thans al gebruikelijk dat goederen die bij de kringloopwinkels ingeleverd worden, op hun bruikbaarheid gesorteerd worden. Goederen die geschikt zijn voor de verkoop, gaan naar de winkel. Niet-verkoopbare goederen worden na het scheiden van materialen (papier, metalen, plastic, kunststof etc.) opgeslagen in containers en, met de rest van het afval, als afval afgevoerd. Hoewel het sorteren van goederen dus nu al gemeengoed in kringloopwinkels is, acht ik het uiteraard van belang dat zowel voor hen als voor de burgers geen obstakels worden opgeworpen om hun bijdrage te leveren aan de circulaire economie en dat aan hen geen lasten worden opgelegd die niet noodzakelijk zijn in het licht van het doel van de registratieplicht: het voorkomen en opsporen van heling, witwassen en de vermogensdelicten die daaraan ten grondslag liggen. Daarmee is bij het bepalen van de inhoud van het wetsvoorstel en het hiervoor genoemde ontwerpbesluit, zoals hiervoor is toegelicht, ook rekening gehouden. Vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie hebben in dat kader diverse overleggen met de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) gevoerd om te bezien in hoeverre tegemoet gekomen kan worden aan de door kringloopwinkels geuite zorgen over de administratieve lasten die volgens hen uit dit wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zouden voortvloeien. Die overleggen hebben tot de volgende oplossing en verlichting van de administratieve lasten voor kringloopwinkels geleid. Uitgangspunt is en blijft dat de aangewezen categorieën van goederen die tegen betaling aan een kringloopwinkel aangeboden worden, onverkort onder de registratieplicht blijven vallen. Voorkomen dient immers te worden dat via de kringloop alsnog een afzetkanaal gecreëerd wordt voor gestolen goederen en dat deze zonder registratie bij deze kringloopwinkels aangeboden kunnen worden. Voor goederen die om niet bij een kringloopwinkel aangeboden worden, is de kans aanzienlijk kleiner dat die van een vermogensdelict afkomstig zijn, maar ook ten aanzien van die goederen is het mogelijk dat zij een criminele herkomst hebben, zonder dat degenen die die goederen om niet aan een kringloopwinkel aanbieden, zich daarvan bewust zijn. Het is niet wenselijk dat die goederen via die weg alsnog in het economisch verkeer worden gebracht. Vandaar dat voor gratis aangeboden goederen een beperkte registratieplicht wordt voorgesteld die inhoudt dat de bij BKN aangesloten kringloopbedrijven (die maximaal voor 10% goederen tegen betaling verwerven) in het geval van gratis verworven goederen alleen de unieke, van een serienummer voorziene goederen die in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket aangewezen zijn, hoeven te registreren, maar niet de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder, zoals op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, onder b, Sr voorgescreven is. Zij hoeven de aanbieders van die goederen ook niet een

identiteitsbewijs te laten overleggen, zoals op grond van dat artikel onderdeel verplicht is. Op die manier kunnen deze goederen in het geval van diefstal of een ander vermogensdelict wel uit het economisch verkeer gehaald worden en zo mogelijk aan de rechtmatige eigenaar terugbezorgd worden, terwijl de kringloopwinkels waaraan de gratis goederen zijn aangeboden, geen onnodige administratieve lasten hebben. Omdat het niet de verwachting is dat degene die het goed gratis inlevert bij de kringloop, een bewuste heler of steler is, kan de registratie van de identificerende persoonsgegevens en het overleggen van het identiteitsbewijs achterwege blijven. Voor een deel zijn die persoonsgegevens van personen die goederen gratis aanbieden, bij de kringloop ook onbekend, omdat zij die goederen anoniem bij een milieuwerf of voor de deur van een kringloopwinkel neerleggen. Het is de bedoeling dat de onderhavige uitzondering op artikel 437, eerste lid, onder b, Sr die op grond van artikel 437, tweede lid, Sr bij algemene maatregel van bestuur mogelijk is, in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zal worden neergelegd.

Gelet op het vorenstaande ben ik van mening dat de registratieplicht niet belemmerend zal werken voor de circulaire economie en dat die plicht er ook niet toe zal leiden dat het werken voor kringloopwinkels minder aantrekkelijk is en een drempel opwerpt voor burgers om spullen naar die winkels te brengen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe goed het DOR is toegesneden op artikelen die geen serienummer kennen. Deze leden vrezen dat het verplicht uploaden van een foto en het opnemen van een goede omschrijving van die goederen in het DOR, grote administratieve lasten oplevert voor kopers en handelaren van kunst en antiek, die niet opwegen tegen de effectiviteit van deze maatregel. Deze leden vragen, indachtig artikel 3.1. Comptabiliteitswet, een onderbouwing te geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregel. Verder vragen zij in het verlengde daarvan of het mogelijk is in een financiële drempelwaarde te voorzien voor goederen die geregistreerd dienen te worden. Zij vragen waarom, ondanks dat verschillende brancheorganisaties daarvoor hebben gepleit, daar niet toe is overgegaan.

Op opkopers van en handelaren in kunst- en antieke voorwerpen is op dit moment al de registratieplicht van toepassing. Afhankelijk in welke gemeente zij zijn gevestigd, zijn zij immers nu al op grond van het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr in samenhang met artikel 1, eerste lid, van het eerder aangehaalde besluit dat ter uitvoering van het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr tot stand is gekomen, verplicht om hetzij in een gewaarmerkt papieren register hetzij in het DOR ten aanzien van kunst- en antieke voorwerpen⁵ de in dat besluit voorgeschreven gegevens te noteren. Tot die gegevens behoren een omschrijving van het goed, daaronder begrepen voor zover dat mogelijk is soort, merk en nummer van het goed (zie artikel 2, tweede lid, onder c, van dat besluit). Op dit moment is het nog niet voorgeschreven een of meer foto's van kunst- en antieke voorwerpen in een bestand te verwerken, maar het is in de kunst- en antiekbranche nu wel al gebruikelijk dat van veel van die voorwerpen foto's worden gemaakt, bijvoorbeeld om deze op te nemen in een catalogus, op de eigen website of aan te bieden via een veiling. Zoals het nemen en verwerken van foto's voor die doelen doeltreffend is, is het dat ook voor de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. De foto's die in het DOR zijn opgeslagen bieden de politie in combinatie met de andere kenmerken die van een kunst- of antiek voorwerp in dat bestand moeten worden geregistreerd, de mogelijkheid om vast te stellen of dat voorwerp

⁵ Antieke voorwerpen vallen in het huidige uitvoeringsbesluit onder de categorie gebruikte en ongeregelde goederen.

wederrechtelijk verkregen is en zo ja, actie te ondernemen. Beeldherkenning is een niet meer weg te denken instrument in de bestrijding van gestolen kunst- en antieke voorwerpen en een adequaat instrument om de opkopers van en handelaren in die voorwerpen en de mensen die die voorwerpen aan hen hebben aangeboden, strafrechtelijk aan te pakken. In dit verband kan ook gewezen worden de app ID Art van Interpol, die via beeldherkenning de mogelijkheid biedt een diefstalcheck te doen op aangeboden kunst.

Het maken en het uploaden van een of meer foto's van de kunst- of antieke voorwerpen die in artikel 2, eerste lid, onder e, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zijn aangewezen zal voor die opkopers en handelaren die nu nog niet voor de hiervoor genoemde doeleinden foto's maken, een administratieve lastenverzwaring opleveren. Maar daar staat tegenover dat het DOR een zeer arbeidsvriendelijk systeem is waarin gegevens zoals foto's snel en eenvoudig kunnen worden geüpload. Bovendien worden de kunst- en antieke voorwerpen straks beperkt tot specifieke cultuurgooederen en vervalt de registratieplicht voor het overgrote deel van de goederen die door de handelaren in antiek verworven worden. Voor een opsomming van die goederen wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, onder e, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket. Voor die opkopers en handelaren die in kunst- en antieke voorwerpen handelen die niet in die opsomming zijn opgenomen, zal dit betekenen dat hun registratielast komt te vervallen.

Er is niet voor gekozen om in het ontwerpbesluit een financiële drempelwaarde voor kunst- en antieke voorwerpen te hanteren omdat daardoor het risico bestaat dat helers en stellers een dergelijk voorwerp precies onder die drempelwaarde gaan aanbieden, opdat handelaren dat voorwerp buiten het DOR en hun boekhouding kunnen houden en hun identiteit verborgen blijft. Daarnaast levert een financiële drempelwaarde problemen op bij de handhaving van de registratieplicht. Het is voor een controleur lastig in te schatten of goederen onder of boven de drempelwaarde uitkomen. Hij heeft geen bevoegdheid om zomaar in de financiële administratie na te gaan voor welk bedrag het voorwerp is ingekocht en heeft ook niet de expertise om te kunnen beoordelen of dat bedrag in verhouding staat tot de werkelijke waarde van het voorwerp. Bovendien geldt voor de in artikel 2, eerste lid, onder e, van het hiervoor genoemde ontwerpbesluit aangewezen cultuurgooederen dat de drempelwaardes die de Europese Unie hanteert, heel hoog zijn en geen rekening houden met de mogelijkheid dat goedkopere cultuurgooederen het doelwit kunnen zijn van diefstal en inbraken. Bij schilderijen ligt de drempelwaarde bijvoorbeeld op € 150.000 en voor beeldhouwwerken, die populair zijn bij koperdieven, op € 30.000.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het huidige systeem reeds effectief is en of met regelmaat hits met de database van Stop Heling worden geconstateerd.

Het huidige DOR en de koppeling van dat bestand aan de databestand Stop Heling acht ik effectief. Dat baseer ik allereerst op het feit dat het aantal diefstalchecks in de database van Stop Heling fors is: 277.858 in januari 2022, 275.969 in februari 2022, 275.691 in maart 2022, 212.132 in april 2022. Burgers en bedrijven willen blijkbaar voorkomen dat ze gestolen spullen kopen. Daarnaast geeft het DOR regelmatig notificaties als gevolg van hits met gestolen goederen in Stop Heling zodra opkopers en handelaren goederen in het DOR invoeren. Het aantal (full) hits dat de politie ontvangt, schommelt gemiddeld rond de 2.000 per trimester (eerste trimester van 2022: 1.984), terwijl, zoals de leden van de CDA-fractie ook opmerken, nu nog niet in alle gemeenten het DOR als inkoopregister verplicht is gesteld en dus niet alle opkopers en handelaren daarop aangesloten zijn. In de berekening van het aantal hits zijn niet de

gevallen meegerekend waarin de politie zelf een niet-uniek ontvreemd goed via het DOR heeft getraceerd, bijvoorbeeld een gestolen sieraad. De politie houdt die gevallen namelijk niet afzonderlijk bij.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie in hoeveel gemeenten nu al op basis van een APV een verplichting rust op inkopers om van het DOR gebruik te maken. Deze vraag hangt samen met de passage in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel waarin is vermeld dat met ingang van 3 januari 2020 er in 307 gemeenten 6.182 opkopers op het DOR aangesloten zijn, maar dat dat niet betekent dat al die gemeenten het gebruik van het DOR in de APV of door middel van een aanwijzingsbesluit verplicht hebben gesteld.

Uit een inventarisatie, uitgevoerd over de periode mei tot en met juli 2022, komt naar voren dat het percentage gemeenten dat het DOR verplicht heeft gesteld, per provincie sterk verschilt en varieert van 33% in Drenthe tot 76% in Overijssel en 75% in Zuid-Holland. In totaal hebben 194 van de 344 gemeenten (56%) op enigerlei wijze het DOR verplicht gesteld. Het meest gangbaar is het uitvaardigen van een aanwijzingsbesluit (146 gemeenten), gevolgd door opname in de APV (24 gemeenten). Bij nog eens 18 gemeenten is op de website aangegeven dat het gebruik van het DOR verplicht is, waarbij driemaal ook een gewaarmerkt papieren register toegelaten is, zonder dat dit in de APV is vastgelegd of een aanwijzingsbesluit gevonden kon worden. Ten slotte hebben 6 van de 194 gemeenten in hun beleidsregels voor de helingbestrijding vastgelegd dat het gebruik van het DOR verplicht is.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of, indien op basis van de database Stop heling en het DOR een hit wordt geconstateerd, wie tot actie overgaat en in hoeverre hier mankracht voor is. De politie kampt immers met personeelstekorten en delicten zoals heling staan wellicht niet bovenaan haar prioriteitenlijst. Verder vragen deze leden zich af of door middel van dit wetsvoorstel daadwerkelijk de pakkans van diegenen die zich schuldig maken aan deze delicten, wordt vergroot.

Op dit moment zijn geen cijfers beschikbaar over de mate waarin hits tot opvolging door de politie leiden. Het wordt wel wenselijk geacht om de afhandeling daarvan vanaf het moment dat een notificatiemelding bij de politie binnenkomt en binnen de betreffende politie-eenheid uitgezet wordt, beter inzichtelijk te maken. Meer algemeen kan wel aangegeven worden dat het aantal onderzoeksdossiers heling in het eerste trimester van 2022 op 2.126 ligt.

De praktijk toont aan dat in de gemeenten waar de aansluiting op en het gebruik van het DOR al is voorgeschreven, heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten effectiever en efficiënter kunnen worden bestreden. De pakkans van de heler, witwasser en de pleger van vermogensdelicten neemt toe⁶ en de gelegenheid om te helen of wit te wassen neemt af. Dat komt omdat het DOR, anders dan de papieren versie van het inkoopregister, gekoppeld is aan de database van Stop Heling. Daarmee heeft de politie een instrument in handen 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 de rechtmatige eigenaar teruggegeven kunnen worden. Dankzij deze geautomatiseerde opsporing loopt bovendien de heler of steler eerder tegen de lamp, aangezien zijn persoonsgegevens bij de verwerving van het goed door de opkoper of handelaar geregistreerd dienen te worden. Verder is het voor

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, p. 3.

de politie in geval van het DOR eenvoudiger 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. De politie kan dat door middel van het DOR ook op afstand digitaal doen. De kans bestaat daardoor dat een opkoper of handelaar die te kwader trouw is, sneller tegen de lamp loopt als hij gestolen spullen koopt dan een opkoper of handelaar die niet van het DOR gebruikmaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich bovendien af hoe kan worden geconstateerd dat een (professionele) opkoper niet voldoet aan de registratieplicht. Gaat de politie op basis van het register van de Kamer van Koophandel (KvK) bij bedrijven langs om te controleren of zij voldoen aan de registratieplicht of is een andere instantie daartoe aangewezen? In hoeverre worden professionele opkopers die niet voldoen aan deze (nu nog gemeentelijke) plicht, nu al op basis van de APV's vervolgd en bestraft? Immers, enkel en alleen als daar nu al resultaten uit voortvloeien, is deze wijziging volgens deze leden daadwerkelijk efficiënt en effectief in de aanpak van ondermijning.

Iedere opkoper van of handelaar in gebruikte en ongeregelde goederen dient zich op grond van artikel 437ter, tweede lid, Sr bij de gemeente te melden waar die zijn beroep of bedrijf uitoefent. Door die meldplicht heeft die gemeente een actueel overzicht van de opkopers en handelaren die zich binnen haar grondgebied bevinden. Als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking getreden is, zal een melding van een opkoper of handelaar in alle gemeenten uitsluitend digitaal in het DOL mogen worden gedaan. Ook latere wijzigingen in relevante gegevens over zijn onderneming, zoals de naam en het adres, en de beëindiging van de onderneming dient de opkoper of handelaar op dezelfde manier, dus via het DOL aan de gemeente door te geven waar hij zijn beroep of bedrijf uitoefent. Om de opkopers en handelaren te laten voldoen aan de meldplicht, dienen gemeenten te inventariseren welke opkopers en handelaren zich binnen hun grenzen bevinden. Hiervoor kunnen ze gebruikmaken van de lijsten van de Kamer van Koophandel die gratis via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) beschikbaar zijn. De opsporingsambtenaren van de politie hebben geen toegang tot het DOL en zien pas in het DOR welke opkopers en handelaren in aanmerking komen voor controle op de registratieplicht. In het DOR staat wel een icoontje dat aangeeft dat de opkoper of handelaar zich via het DOL bij de gemeente gemeld heeft. De politie hoeft dus niet, zoals de leden van de CDA-fractie zich afvragen, met de lijsten van de Kamer van Koophandel langs de opkopers en handelaren te gaan. Daarbij komt dat een opkoper of handelaar pas automatisch toegang tot zijn of haar account op het DOR krijgt, als die zich via het DOL heeft gemeld. Als tijdens een controle blijkt dat een opkoper of handelaar niet aan zijn registratieverplichtingen voldoet die op grond van de artikelen 437 en 437ter Sr in verbinding met de artikelen 5 en 8 van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket op hem van toepassing zijn, kan afhankelijk van de ernst van de overtreding een waarschuwing of een sanctie volgen. Dat kan een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke sanctie zijn. In de praktijk worden die ook opgelegd. Er is echter geen zicht op het aantal strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat jaarlijks voor overtreding van de artikelen 437 en 437ter Sr wordt opgelegd, omdat deze zowel door de politie als door de buitengewone opsporingsambtenaren in hun eigen systemen worden vastgelegd, waarbij de buitengewone opsporingsambtenaren bovendien geen centraal landelijk registratiesysteem gebruiken. Onlangs is het Digitaal Opkopers Controlesysteem (DOC) gelanceerd, waarin de politieambtenaren en de buitengewone opsporingsambtenaren hun controleresultaten kunnen vastleggen en wederzijds kunnen inzien. Het DOC is een eenvoudig systeem waarin de controleresultaten alleen op

hoofdpijnen worden weergegeven door de datum van de controle, het type gepleegde strafbare feiten en de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties aan te kruisen zonder verder inhoudelijke informatie te verstrekken. Het DOC is op verzoek van enkele politie-eenheden ontwikkeld en het gebruik is facultatief, maar kan op termijn inzicht bieden in de aantallen opgelegde sancties in gemeenten en eenheden waar het DOC gebruikt wordt.

Daarnaast heeft de leden van de CDA-fractie net als de regering een noodkreet vanuit de BOVAG bereikt. In die noodkreet wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen voor ondernemers van dit wetsvoorstel. Inmiddels is het weliswaar zo dat bij de BOVAG als organisatie aangesloten handelaren in auto's op basis van artikel 437, tweede lid, Sr bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vrijgesteld van de verplichting tot registratie. Voor niet aangesloten handelaren blijft de inhoud van deze noodkreet echter onverkort gelden: hoge administratieve lasten en een zeer gering effect. Ook is het de vraag of, indien je de organisatie uitsluit, juridisch gezien ook alle niet aangesloten leden van deze verplichting uitsluit. Deze leden vragen of de regering hierop een toelichting kan geven.

De veronderstelling dat de bij de BOVAG aangesloten handelaren van de registratieplicht in het DOR uit artikel 437 Sr vrijgesteld kunnen worden, is een misvatting. Dat artikel biedt namelijk geen grondslag om deze opkopers en handelaren in bepaalde gevallen van de registratieplicht vrij te stellen. Die plicht geldt met andere woorden onverkort voor alle handelaren in auto's, ongeacht of zij wel of niet bij een organisatie als de BOVAG zijn aangesloten. Die plicht vloeit voort uit het feit dat auto's, en ook bepaalde diefstalgevoelige onderdelen daarvan, zoals airbags, navigatiesystemen en katalysatoren, in artikel 2, onder g, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket aangewezen zijn als goederen die onder de registratieplicht vallen. Ook op grond van artikel 1 van het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr zijn auto's als registratieplichtige gebruikte en ongeregelde goederen aangewezen. Uit de reactie van de BOVAG op het concept van dit wetsvoorstel komt overigens niet naar voren dat de bond tegen een registratieplicht van auto's in zijn algemeenheid is, maar wel dat hij in de veronderstelling verkeerde dat de registratieplicht in het DOR niet zal gelden voor gekentekende voertuigen omdat die geen toegevoegde waarde zou hebben naast de verplichte registratie van deze voertuigen in het kentekenregister van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). In de memorie van toelichting is in de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder het kopje «Verzoeken tot vrijstelling van registratie van goederen in het DOR» gemotiveerd aangegeven waarom het wel nodig is auto's in beide systemen te registreren. Door het beschikbaar stellen van een webservice tussen het kassa- of het bedrijfsadministratiesysteem van de desbetreffende autohandelaar en het DOR worden de voor de registratieplicht benodigde gegevens automatisch in het DOR overgezet waardoor die handelaar die gegevens maar één keer, namelijk alleen in zijn eigen reguliere bedrijfsadministratie, hoeft te registreren. Die handelaar hoeft in zijn bedrijfsadministratiesysteem alleen de prijs waarvoor de auto is verkregen en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder van dat voertuig aan de al voor dat kentekenregister beschikbare gegevens toe te voegen. Hierdoor leidt de verplichting tot registratie van auto's voor de betrokken autohandelaren maar tot een beperkte lastenverzwaring. Als een demontagebedrijf een voertuig inkoopt, hoeft dat bedrijf in aanvulling daarop slechts die onderdelen in het DOR in te voeren die hergebruikt worden en vanwege hun diefstalgevoeligheid onder de registratieplicht vallen.

De leden van de SP-fractie vragen in welke andere (EU)-landen ook gewerkt wordt met een DOR. Verder vragen zij zich af of de Nederlandse politie een seintje krijgt als goederen die onderwerp van heling zijn in het buitenland opduiken. Tot slot vragen zij of de regering bereid is om in ieder geval binnen de EU te pleiten voor een uniform systeem zodat heling niet slechts van Nederland naar andere landen verplaatst, maar echt kan worden aangepakt?

In andere (EU-)landen is incidenteel sprake van een registratieplicht van goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen, bijvoorbeeld door diefstal of oplichting, maar een met Nederland vergelijkbaar digitaal inkoopregister zoals het DOR is elders niet geïntroduceerd. Er is dan ook geen sprake van dat de Nederlandse politie via een buitenlands digitaal inkoopregister signalen kan krijgen dat over de grens gestolen spullen zijn aangetroffen. Wel bestaat voor specifieke goederen de mogelijkheid tot internationale diefstalsignalering zoals via het (Nationaal) Schengen Informatiesysteem (N)SIS). De afgelopen jaren heeft Nederland diverse geïnteresseerde Europese landen over onze aanpak van heling geïnformeerd, waaronder België, Denemarken, Groot-Brittannië en Oostenrijk. De aanpak is tevens bij Europol gepresenteerd. Voor het European Crime Prevention Network (EUCPN) heeft Nederland onlangs input geleverd voor een nog op te leveren studie naar heling-aanpak in Europees verband. Ten slotte heeft Nederland op 20 mei 2022 in Brussel voor het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) een presentatie gegeven over de Nederlandse helingaanpak, waarbij ook het vraagstuk van een Europese gedigitaliseerde registratie ten behoeve van de illegale handel in cultuurgoederen aan de orde kwam.

De leden van de Volt-fractie vragen net als de Autoriteit persoonsgegevens (AP) of het noodzakelijk is een landelijk en digitaal register in te stellen. Gelet op het feit dat in de memorie van toelichting is geschreven dat dat register geen centrale database is, vragen zij of kan worden toegelicht hoe de registers dan wel technisch zijn ingericht. Zijn er verschillende databases bij de afzonderlijke gemeenten met een uniforme uitstraling of wordt er via verschillende portals, met accounts, toegang verschaft tot een centrale database, zo vragen zij zich af.

Het DOL en het DOR zijn voorzieningen die landelijk zullen werken, dat wil zeggen dat alle opkopers van en handelaren in de aangewezen categorieën van gebruikte en ongeregelde goederen in heel Nederland via die voorzieningen aan hun meldplicht op basis van artikel 437ter, tweede lid, Sr en hun registratieplicht uit artikel 437, eerste lid, Sr moeten voldoen. Een andere voorziening, bijvoorbeeld een schrift waarin zij met de pen de ingekochte goederen verwerken, is niet toegestaan. Iedere opkoper of handelaar meldt zich in het deel van het DOL dat bestemd is voor de gemeente waarin die zijn beroep of bedrijf uitoefent en heeft in het DOR zijn eigen account ofwel inkoopregister waarin die de verkregen goederen registreert. Een opkoper of handelaar doet dat dus niet centraal, in de zin, dat andere opkopers en handelaren kunnen zien in welke gemeente die zich heeft gemeld en welke goederen en gegevens die heeft verwerkt. Andersom kan een opkoper of handelaar ook niet inzien welke goederen en gegevens de andere opkopers en handelaren hebben vastgelegd of in welke gemeente zij zich hebben gemeld. In die zin is er geen sprake van één landelijk of centraal register waarin alle opkopers en handelaren gezamenlijk registreren. Daarvoor is gekozen om te waarborgen dat er geen willekeurige inmenging in het persoonlijke leven van burgers kan plaatsvinden. 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 hebben daarentegen wel landelijk toegang tot alle individuele

accounts of inkoopregisters die de opkopers en handelaren in het DOR hebben. Zij hebben die toegang alleen maar voor zover zij die toegang nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak. Toegang tot het DOL hebben alleen de gemeenteambtenaren die belast zijn met de controle op de naleving van de meldplicht, eveneens voor zover dat voor de uitvoering van hun taak nodig is. Politieambtenaren hebben geen toegang tot het DOL.

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

De leden van de D66-fractie lezen dat er door dit wetsvoorstel voor iedere opkoper of handelaar een verplichting komt om gebruikte of ongeregelde goederen die hij verworven heeft, gedurende een uniform bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde termijn van vijf werkdagen te bewaren voordat hij die goederen weer van de hand kan doen. Deze verplichte bewaartermijn varieert nu in verschillende gemeenten van drie tot veertien dagen. Deze leden constateren dat de regering voor deze nieuwe regeling kiest, omdat uit een enquête onder gemeenten blijkt dat gemeenten in meerderheid de voorkeur hebben voor één landelijk uniforme bewaartermijn. Deze leden vragen de regering of in deze enquête ook is gevraagd welke bewaartermijn daarbij de voorkeur van gemeenten heeft, en zo ja, in hoeverre de vijfdagentermijn overeenkomt of afwijkt van deze voorkeur.

In de enquête is niet gevraagd welke bewaartermijn de voorkeur heeft van de gemeenten die aangaven deze verplichting landelijk geregeld te willen zien. Wel is gevraagd hoeveel dagen de bewaartermijn bedraagt die gemeenten in hun APV hebben opgenomen. Het gemiddelde daarvan lag op 4,6 dagen. De termijn van vijf werkdagen komt daarmee nagenoeg overeen met de termijn die de gemeenten gemiddeld in hun APV hanteren. Uit de praktijk is gebleken dat een dergelijke termijn voor de politie in beginsel voldoende is om op meldingen van burgers en treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre in de enquête is gevraagd, en later door de regering is overwogen, de bewaartermijn slechts per categorie goederen landelijk uniform te maken. Zij stellen deze vraag omdat zij zich kunnen voorstellen dat het ene goed zich meer leent voor snelle doorverkoop dan het andere goed en de bewaartermijn daar ook op afgesteld moet zijn.

In de enquête is niet gevraagd naar de wenselijkheid om een landelijke bewaartermijn per categorie goederen vast te stellen en evenmin is dit door de regering overwogen. Niet alleen het economisch belang van de opkoper of handelaar om het verkregen goed weer snel te kunnen verhandelen is bij het bepalen van de omvang van de bewaartermijn leidend geweest, maar ook het opsporingsbelang en het belang van slachtoffers van vermogensdelicten en een goede balans tussen die verschillende belangen. Opsporingsambtenaren hebben tijd nodig om de registratieplicht te kunnen handhaven en een opsporingsonderzoek te kunnen uitvoeren als een treffer is ontstaan tussen een goed dat in het DOR is geregistreerd en een goed dat in Stop Heling is opgenomen, en het goed aan de rechtmatige eigenaar te kunnen teruggeven.

Daarnaast lezen de leden van de D66-fractie dat artikel 437, eerste lid, onder i, Sr de mogelijkheid biedt de opkoper of handelaar met een last te dwingen een goed gedurende in totaal negentien dagen te bewaren. Dat is een forse uitbreiding van de beoogde vijfdagentermijn. Deze leden vragen de regering op basis van welke criteria de in artikel 437, eerste lid, onder g, Sr genoemde opsporingsambtenaren bepalen wanneer zij besluiten tot het opleggen van de verlengde bewaartermijn en hoe

voorkomen kan worden dat van deze mogelijkheid tot uitbreiding te vaak gebruik wordt gemaakt.

Tot het verlengen van de bewaartermijn van vijf werkdagen waarbinnen een verkregen goed niet mag worden doorverkocht, met een termijn van maximaal veertien dagen door middel van oplegging van een schriftelijke last kan een opsporingsambtenaar besluiten als er na een treffer tussen het DOR en Stop Heling meer tijd nodig is voor onderzoek om vast te stellen of het daadwerkelijk om bijvoorbeeld een gestolen goed gaat en indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. Die situatie kan zich bijvoorbeeld ook voordoen als de persoon die het goed heeft aangeboden of de prijs waarvoor het gekocht is, aanleiding geeft tot het vermoeden dat het goed door misdrijf is verkregen. Het verlengen van de bewaartermijn via de oplegging van een last geeft de opsporingsambtenaar ook in dat geval extra tijd voor onderzoek met het doel vast te stellen of de aanbieder of een handlanger van hem het goed inderdaad door misdrijf heeft verkregen. Een manier om dat te bepalen is door contact met het slachtoffer op te nemen dat in verband met de diefstal van het goed eerder aangifte heeft gedaan.

De politie geeft aan dat de maximale termijn van veertien dagen meestal niet nodig is en dat het goed zodra dat mogelijk is, vrijgegeven wordt of, als dat vanuit strafvorderlijk belang nodig is, inbeslaggenomen wordt. Deze informatie en het feit dat van de kant van de opkopers en handelaren het Ministerie van Justitie en Veiligheid, voor zover bekend is, geen signalen hebben bereikt dat opsporingsambtenaren onnodig de termijn van vijf werkdagen verlengen, leid ik af dat opsporingsambtenaren van de huidige bevoegdheid op grond van het thans geldende artikel 437, eerste lid, onder f, Sr, om een last op te leggen, niet oneigenlijk gebruikmaken en dat straks ook niet op basis van artikel 437, eerste lid, onder i, Sr zullen doen.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie waarom de bewaartermijn per algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en niet in de wet wordt opgenomen als toch al vaststaat dat deze op vijf dagen gezet zal worden. Deze leden achten het wenselijk dat het parlement ook inspraak krijgt in de bewaartermijn. Zij vragen of de regering hierop kan reflecteren en daarbij ook kan ingaan op het opnemen van een voorhangprocedure bij het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de D66-fractie is het niveau waarop de bewaartermijn wordt neergelegd, nog eens tegen het licht gehouden. Die heroverweging heeft ertoe geleid dat de bewaartermijn van vijf werkdagen door middel van de bij deze nota naar aanleiding van het verslag horende nota van wijziging in artikel 437, eerste lid, onder f, Sr wordt vastgelegd. Omdat deze termijn niet op het bewaren van alle goederen van toepassing zal zijn, zoals ook in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder f is uitgelegd, is in die nota van wijziging eveneens een nieuw derde lid aan artikel 437 Sr toegevoegd waarin voor voertuigen waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt, in een uitzondering is voorzien op de regel dat een gebruikt of ongeregeld goed gedurende vijf werkdagen ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden. Deze systematiek sluit aan op artikel 437, eerste lid, onder i, Sr waarin de maximale termijn waarmee de bewaartermijn van vijf werkdagen door middel van een schriftelijke last kan worden verlengd, eveneens op het niveau van de wet is vastgelegd.

In reactie op een eerder gestelde vraag van de leden van de D66-fractie heb ik besloten het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket bij deze nota naar aanleiding van het verslag mee te zenden. Met behulp daarvan en de (achtergrond)informatie die in het kader van de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel over de

onderwerpen die daarin zijn uitgewerkt en de mogelijkheid van de Kamer om daarover met de regering in discussie te treden door daarover bijvoorbeeld nadere vragen te stellen, zoals de leden van de D66-fractie ook in het verslag bij dit wetsvoorstel doen, heeft de Kamer naar mijn mening afdoende inspraakmogelijkheden. Zoals ik ook, in reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 1.2.1 heb opgemerkt, dient op grond van Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bij voorkeur te worden vermeden dat in een wetsvoorstel wordt vastgelegd dat het parlement formeel via een wettelijk vastgelegde procedure bij een ter uitwerking daarvan tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur wordt betrokken. Ik zie geen bijzondere redenen om daarvan af te wijken.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat de termijn waarbinnen het goed ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden, bij algemene maatregel van bestuur op vijf werkdagen zal worden gesteld en dat die termijn overeenkomt 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 met een eventuele verlenging met veertien dagen voldoende is om op meldingen van burgers en treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren. Deze leden vragen zich af of die termijn nog wel voldoende is als het aantal meldingen bij een landelijke dekking zeer aanzienlijk zal toenemen.

Alvorens antwoord te geven op deze vraag maak ik graag van de gelegenheid gebruik om een omissie in de memorie van toelichting te herstellen. Na de consultatiefase van het wetsvoorstel heeft de VNG er in een overleg op gewezen dat de bewaartermijn in de model-APV gesteld is op drie dagen. Bij de verwerking van de adviezen in de memorie van toelichting is echter verzuimd deze door de VNG doorgegeven correctie door te voeren, waarvoor excuus.

Het is inderdaad te verwachten dat het aantal treffers tussen het DOR en Stop Heling zal toenemen als het DOR voor alle opkopers van en handelaren in de aangewezen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen het verplichte bestand wordt om de door hen verkregen goederen te registreren. Ook mag verwacht worden dat de opkopers en handelaren die nu nog niet met het DOR werken, vaker bij de politie een melding zullen doen van een vermoeden dat aan hen een wederrechtelijk verkregen goed wordt aangeboden. In die gemeenten waarin opkopers en handelaren nu al verplicht zijn om hun goederen via het DOR te verwerken, blijkt dat de termijn van vijf werkdagen met de mogelijkheid van een verlenging tot maximaal veertien dagen voor de politie voldoende is om die treffers en meldingen af te doen. Er is daarom vooralsnog geen reden om te veronderstellen dat die termijn na landelijke implementatie van het DOR niet toereikend is.

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

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de effectiviteit van het voorstel, omdat het wetsvoorstel enkel betrekking heeft op de fysieke verkoop van goederen, terwijl het (ver)kopen van tweedehands goederen tegenwoordig steeds meer online gebeurt, bijvoorbeeld via Marktplaats. Deze en andere verkoopsites vallen echter buiten de registratieplicht van het DOL. Zij vragen of de regering hierop kan reflecteren.

Verkoopsites vallen inderdaad niet onder de meldplicht via het DOL. Zij zijn zelf immers geen opkoper of handelaar, want zij verwerven zelf geen gebruikte en ongeregelde goederen en hebben die ook niet voorhanden. Dit laat overigens onverlet dat professionele opkopers en handelaren die actief zijn op deze verkoopsites zich aan de meldplicht via het DOL en de registratieplicht in het DOR dienen te houden. Hiernaast moet bedacht

worden dat de aanpak van heling breder is dan de landelijke introductie van het DOL en DOR. Zowel bij de fysieke handel als bij de handel via internet wordt potentiële kopers aangeraden altijd voorafgaand aan de koop van diefstalgevoelige goederen een diefstalcheck te doen via Stop Heling. In de toekomst komt daar de mogelijkheid bij om afbeeldingen van waardevolle niet-unieke goederen die te koop aangeboden worden, te uploaden en te controleren of die goederen van diefstal afkomstig zijn.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering de effectiviteit van het verplicht registreren van gegevens in het DOR beoordeelt als gestolen goederen over de grens worden verkocht. Buitenlandse registratiesystemen zijn niet verbonden met Stop Heling. Deze leden vragen zich af of dit wetsvoorstel illegale verkoop naar het buitenland zo niet in de hand werkt.

Veel stellers en helers willen snel contant geld verdienen. In dat licht is het niet te verwachten dat zij in groten getale naar het buitenland zullen reizen om de door hen wederrechtelijk verkregen goederen te gelde te maken. In de grensgebieden is dit risico op verplaatsingseffecten echter wel aanwezig, maar geen reden om dan maar af te zien van dit wetsvoorstel. Eerder vormt dat risico reden om met de politie in die gebieden goed samen te werken om heling en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten daar zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. In Europees verband gebeurt dat via Europol en European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (Empact)-programma's. Op operationeel niveau werkt de politie grensoverschrijdend samen via de Internationale rechtshulpcentra en het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de derde verplichting die in het wetsvoorstel is opgenomen, verband houdt met de introductie van het DOL. Uit een enquête onder gemeenten bleek in 2016 dat 31% van de respondenten een fysieke of digitale voorziening voor de meldplicht had getroffen. Deze leden willen graag weten wat nu de stand van zaken is en of de overgang van gemeentelijke, bij APV geregelde, registratie van opkopers naar landelijke registratie een operatie is die veel pijnpunten gaat kennen. Zij vragen zich af of gemeenten voor deze overgang klaar zijn en of de nu bij de gemeenten al aanwezige registraties naar de landelijke registratie overgezet gaan worden en of alle ondernemers zich opnieuw dienen te registreren.

Met een zorgvuldig implementatietraject bij de gemeenten, gestut door landelijke ondersteuning, zal de overgang naar het DOL naar verwachting geen pijnpunten opleveren. Die verwachting is gebaseerd op het feit dat inmiddels 139 gemeenten op het gebruik van het DOL zijn overgestapt (er zijn daarnaast 15 aanvragen voor een aansluiting op dat systeem in behandeling) en zich bij deze overstap geen struikelblokken hebben voorgedaan. Als de opkopers en handelaren zich eerder ter vervulling van hun meldplicht fysiek of digitaal bij de gemeente gemeld hebben, zullen zij hun gegevens nogmaals via het DOL moeten registreren. Alleen langs die route komen zij namelijk geautomatiseerd in aanmerking voor een account op het DOR. Als de opkoper of handelaar al van het DOR gebruikmaakt, maar nog niet in het DOL ingeschreven is, kan hij dat alsnog doen met het mailadres waarmee hij zich ooit eerder heeft aangemeld voor het DOR. De hernieuwde vervulling van de meldplicht heeft als voordeel dat de gegevens van de opkopers en handelaren waar nodig geactualiseerd kunnen worden. Door het gebruik van het DOL kan de opkoper of handelaar naderhand zijn gegevens ook zelf eenvoudig actueel houden.

1.3. Adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

1.3.1. Formele advisering

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het advies van het College van procureurs-generaal (hierna: het College) bij het ontwerp van het wetsvoorstel. Het College heeft een aantal vragen gesteld over de opzet van dit wetsvoorstel en gevraagd of een specifieke wet, analoog aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme teneinde de bestrijding van heling te verbeteren, niet de voorkeur verdient boven de oplossing die de regering heeft gekozen met het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vragen of het klopt dat, zoals het College in zijn advies veronderstelt, het handelen in strijd met enige bepaling van de nieuwe algemene maatregel van bestuur door middel van het voorgestelde artikel 437 Sr strafbaar wordt gesteld.

Het is juist dat overtreding van de uitwerking van bepaalde bestanddelen van de in artikel 437 Sr opgenomen strafbaarstellingen in het op basis van dat artikel tot stand gekomen ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket strafbaar is. Zo is een opkoper of handelaar op grond van artikel 437, eerste lid, onder a, Sr strafbaar als deze niet de gegevens uit artikel 5, eerste lid, van dat ontwerpbesluit in het DOR registreert. Die systematiek is overigens niet nieuw want die geldt nu ook al op grond van het huidige artikel 437 Sr en het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit dat ter uitwerking van dat artikel tot stand gekomen is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het advies van het College over het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket naar de Kamer kan sturen. Zij vragen daarnaast of met de publicatie van het ontwerpbesluit de zorgen van het College over de constructie van het onderhavige wetsvoorstel zijn weggenomen.

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de VVD-fractie is het advies van het College over het ontwerpbesluit als bijlage⁷ bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd. Dat advies is een zogeheten blanco advies. Met andere woorden: het College heeft geen aanleiding gezien om wensen ten aanzien van of bedenkingen tegen het ontwerpbesluit kenbaar te maken. Daaruit leid ik af dat met het ontwerpbesluit de zorgen van het College over de opzet van het wetsvoorstel zijn weggenomen.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens kennisgenomen van de inbreng van de Metaal Recycling Federatie (MRF) bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of de regering kan ingaan op de geuite zorgen van de MRF over de effectieve uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering kan toelichten waarom het niet mogelijk is, zoals de MRF heeft bepleit, de bewaartermijn tot drie dagen te verkorten.

Van alle organisaties die hebben gereageerd, is alleen de MRF er voorstander van om de termijn waarin een opkoper of handelaar een aangewezen goed dient te bewaren, voordat hij het kan verkopen, te beperken tot drie werkdagen. Dat voorstel is niet overgenomen omdat die termijn, zoals ook in paragraaf 1.2.2 van de memorie van toelichting is toegelicht, de politie onvoldoende tijd biedt om een aangifte van een gestolen goed te verwerken, te reageren op een melding dat een gestolen goed door een opkoper of handelaar in het DOR is geregistreerd, een onderzoek te starten om na te gaan of het daadwerkelijk om gestolen goed gaat en, indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. Het is dan ook niet voor niets dat de gemeenten in hun APV gemiddeld een bewaartermijn van bijna vijf werkdagen hanteren met uitschieters tot wel

⁷ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

veertien dagen. Overigens geldt de bewaartermijn alleen voor de diefstalgevoelige metalen die onder de registratieplicht vallen en die bovendien nog enige economische waarde hebben. Ingevolge artikel 2, vierde lid, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket heeft een goed geen economische waarde als zij als afval om niet aan een opkoper of handelaar worden aangeboden en door die opkoper of handelaar worden ingezameld om te worden vernietigd. Als diefstalgevoelige metalen zijn in het ontwerpbesluit voorwerpen van koper, koperlegering, overige metalen, legeringen en metalloïden (zie artikel 2, eerste lid, onder f) aangewezen. De voorwerpen van overige metalen betreffen: dakbedekking en -afwatering, dak- en kozijnlood, graforamenten, industriële afsluiters, kunstobjecten, katalysatoren, lithiumaccu's, religieuze objecten, rijplaten en straatobjecten (zie artikel 2, derde lid, van het ontwerpbesluit). Andere voorwerpen die niet in de categorie «overige metalen» zijn opgesomd, mogen dus direct weer verkocht worden. Dat levert voor de metaalbranche een vermindering van de administratieve lasten op ten opzichte van de huidige situatie waarin alle metalen, ongeacht of zij wel of niet nog enige economische waarde hebben, gedurende een door de gemeente in de APV neergelegde termijn bewaard dienen te worden (zie artikel 1 van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit). Die termijn is in een enkele gemeente nu veertien dagen. Een uniforme termijn van vijf werkdagen vormt ook in dat licht voor opkopers en handelaren in de metaalbranche een verbetering. Daarnaast is het in die branche niet ongebruikelijk dat metalen gedurende een aantal dagen in aparte bakken verzameld worden voordat deze vervoerd worden of dat metalen langer worden bewaard, als de dagwaarde van een specifieke metaalsoort laag staat.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie welke alternatieven zijn overwogen om de lastenverzwaring die door dit wetsvoorstel zal ontstaan, voor deze sector te mitigeren.

In reactie op de vorige vraag is toegelicht op welke manieren de lasten voor de metaalbranche zijn verlicht. In aanvulling daarop geldt dat de lasten voor opkopers en handelaren uit die branche eveneens worden verlicht indien zij in een gemeente hun beroep of bedrijf uitoefenen, waar het nu nog niet is voorgeschreven om via het DOL aan de meldplicht te voldoen en de aangewezen metalen voorwerpen in het DOR in te schrijven. Die voorzieningen zijn in verhouding tot een fysiek gemeentelijk meldloket en een gewaarmerkt papieren register veel arbeidsvriendelijker en werken kosten- en capaciteitsbesparend, zoals ook in paragraaf 1.6.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is toegelicht.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet voor advies is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Deze leden achten dat echter wel wenselijk nu een veelgehoorde zorg van betrokkenen bij dit wetsvoorstel is dat de regeldruk en administratieve lasten toenemen. Tegen die achtergrond vragen deze leden of de regering het wetsvoorstel aan de ATR voor advies kan voorleggen.

Het is ongebruikelijk dat strafbaarstellingen en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving aan het ATR worden voorgelegd. Ik zie geen reden om in het onderhavige geval daarvan af te wijken. De belangrijkste reden daarvoor is dat dit wetsvoorstel in de kern er alleen maar in voorziet dat alle opkopers van en handelaren in aangewezen categorieën gebruikte en ongeregelde goederen die op hen al rustende verplichtingen overal in Nederland op dezelfde digitale manier dienen te voldoen. Voor het nakomen van hun meldplicht mogen zij nu nog in een deel van de gemeenten gebruikmaken van een fysiek loket (huidig artikel 437ter, tweede lid, Sr), terwijl zij op grond van dit wetsvoorstel altijd verplicht zijn om zich op digitale wijze via het DOL te melden in de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen (artikel 437ter, tweede lid, Sr in

verbinding met artikel 7, eerste lid, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket). Daarnaast mogen zij nu nog in een deel van de gemeenten de door hen verkregen goederen die als registratieplichtig zijn aangewezen, in een gewaarmerkte papieren versie van het opkopersregister registreren (huidig artikel 437, eerste lid, onder a, Sr in verbinding met artikel 2, tweede lid, van het huidige uitvoeringsbesluit). Op grond van dit wetsvoorstel mogen zij dat, ongeacht in welke gemeente zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, alleen maar in hun eigen account in de digitale variant van het opkopersregister het DOR doen (artikel 437, eerste lid, onder a, Sr in verbinding met artikel 4, eerste lid, van het ontwerpbesluit). Die twee voorzieningen (het DOL en het DOR) zijn in verhouding tot een fysiek gemeentelijk meldloket en een gewaarmerkt papieren register veel arbeidsvriendelijker en werken kosten- en capaciteitsbesparend, zoals ook in paragraaf 1.6.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is toegelicht. Overigens is in het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel en van het daarop gebaseerde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket regelmatig overleg met de brancheorganisaties gevoerd, met name ook over de gevolgen voor de regeldruk en de administratieve lasten voor de opkopers en handelaren in die branches. Met de volgende brancheorganisaties is overlegd: sieraden: Federatie Goud en Zilver; voertuigen en onderdelen: BOVAG, Focwa, Stiba en VACO; kunst en antiek: de Koninklijke Vereniging van Handelaren in Oude Kunst in Nederland (Koninklijke VHOK), de Federatie van Taxateurs Makelaars en Veilinghouders (Federatie TMV), Nederlandse Galerie Associatie (NGA), Catawiki, Artilaw, de Nederlandsche Vereeniging van Antiquaren (NVvA) en Considerati; metaal: de MRF, individuele metaalopkopers en Transport en Logistiek Nederland; kringloop: Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD). Daarnaast wordt op meer metaniveau contact onderhouden met overkoepelende organisaties als VNO-NCW/MKB Nederland en het Verbond van Verzekeraars.

De leden van de D66-fractie lezen dat toegang tot het DOR alleen is voorbehouden aan politieambtenaren voor wie toegang voor de uitvoering van hun taak noodzakelijk is en dat deze politieambtenaren alleen per opkoper of handelaar het DOR kunnen inzien. Deze leden vragen of dat voldoende waarborgen zijn om misbruik van het DOR te voorkomen en hoe het toezicht hierop geregeld is. In het bijzonder vragen deze leden hoe toezicht gehouden wordt op het criterium «voor zover dat voor de uitvoering van hun taak noodzakelijk is».

Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, is het DOR zowel voor de opsporingsambtenaren bij de politie als voor de buitengewone opsporingsambtenaren die belast zijn met de opsporing van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 437 en 437ter Sr, toegankelijk. Voor het verkrijgen van toegang dienen zij bij het functioneel beheer DOR van de politie een account aan te vragen. Die aanvraag verloopt via de leidinggevende van de opsporingsambtenaar en een autorisatietool. Als een opsporingsambtenaar aan wie toegang is verleend, wordt ontslagen of zijn functie wijzigt en hij in die functie geen toegang meer nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak, krijgt het functioneel beheer DOR automatisch bericht en wordt zijn DOR-account opgeheven.

Voor de buitengewone opsporingsambtenaren is de toegang gekoppeld aan hun zogeheten boa-akte. Als de akte verloopt of een buitengewoon opsporingsambtenaar andere werkzaamheden gaat verrichten, wordt zijn toegang tot het DOR ingetrokken. De toegang is daarmee gekoppeld aan de uitvoering van zijn taak. In artikel 6, derde lid, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket is verder geregeld dat een opsporingsambtenaar iedere keer als hij toegang tot het DOR heeft gehad, daarvan aantekening dient te houden zodat later bijvoorbeeld kan

worden nagegaan of hij die toegang nodig had voor een goede vervulling van zijn taak en derhalve rechtmatig was.

De leden van de CDA-fractie zien voorsnag geen samenvattend oordeel (dictum) over de regeldruk die samenhangt met deze op handen zijnde wijziging. Als gevolg hiervan is nog onvoldoende inzicht geboden in het toetsingskader zoals de behandelaars van het ATR dat hanteren, te weten:

- Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
- Zijn minder belastende alternatieven mogelijk?
- Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
- Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Het is juist dat de memorie van toelichting geen aparte paragraaf bevat waarin op de vragen uit het toetsingskader van het ATR een antwoord is gegeven. Dat komt omdat strafbaarstellingen, zoals die in de artikelen 437 en 437ter zijn voorzien, niet aan het ATR ter toetsing hoeven te worden voorgelegd. Dat neemt niet weg dat in de memorie van toelichting wel, hetzij direct, hetzij indirect, op deze vragen is ingegaan. Hierna volgt voor de leden van de CDA-fractie een samenvatting daarvan.

Dit wetsvoorstel voorziet in de kern erin dat alle opkopers van en handelaren in aangewezen categorieën gebruikte en ongeregelde goederen aan de al voor hen geldende meld- en registratieverplichting overal in Nederland op dezelfde digitale manier dienen te voldoen. Voor het nakomen van hun meldplicht mogen zij nu nog in een deel van de gemeenten gebruikmaken van een fysiek loket (huidig artikel 437ter, tweede lid, Sr), terwijl zij op grond van dit wetsvoorstel altijd verplicht zijn om zich op digitale wijze via het DOL te melden in de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen (artikel 437ter, tweede lid, Sr in verbinding met artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit). Op basis van de APV of een gemeentelijk aanwijzingsbesluit DOR mogen de huidige bij algemene maatregel van bestuur aangewezen opkopers en handelaren nu nog in een deel van de gemeenten de door hen verkregen gebruikte en ongeregelde goederen, in een gewaarmerkte papieren versie van het opkopersregister registreren (huidig artikel 437, eerste lid, onder a, Sr in verbinding met artikel 2, tweede lid, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit). Op grond van dit wetsvoorstel mogen zij dat, ongeacht in welke gemeente zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, alleen maar in hun eigen account in de digitale variant van het opkopersregister het DOR doen (artikel 437, eerste lid, onder a, Sr in verbinding met artikel 4, eerste lid, van het ontwerpbesluit).

De landelijke invoering van het DOL en het DOR heeft, evenals de huidige, hiervoor beschreven voorgeschreven wijze van melden en registreren, tot doel om heling, witwassen en de daarna ten grondslag liggende vermogensdelicten te bestrijden. Dat is sinds jaar en dag een taak van de overheid. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het al in 1886 in het Wetboek van Strafrecht neergelegde artikel 437 Sr. De wijzigingen die in dit wetsvoorstel ten aanzien van dat artikel en artikel 437ter Sr zijn voorgesteld, zijn niet alleen in het belang van het hiervoor genoemde doel, maar zijn ook een belangrijk instrument in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Via het DOR kan de politie bijvoorbeeld zicht krijgen op mobiele bendes die bij opkopers verspreid over het land de door hen onvreemde goederen aanbieden. In de dagelijkse praktijk van controles op de 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, opereren. De controle op de registratieplicht uit artikel 437 Sr wordt daarom door een aantal gemeenten meegenomen in de aanpak van ondermijning.

Het DOL en het DOR zijn op dit moment de meest geëigende instrumenten om aan de meldplicht en de registratieplicht te voldoen. Niet alleen voor de politie en de gemeenten waarin de opkopers van en handelaren in de aangewezen categorieën gebruikte en ongeregelde goederen hun beroep en bedrijf uitoefenen, leveren het DOL en het DOR voordelen op voor meer uitleg daarover wordt verwezen naar onder meer de paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.3 van de memorie van toelichting, maar ook voor die opkopers en handelaren zelf. Die voorzieningen zijn, zoals in paragraaf 1.6.2 van de memorie van toelichting is toegelicht, voor hen veel arbeidsvriendelijker, vergen voor het verwerken van gegevens minder capaciteit en leiden tot minder kosten. Het is echter niet te verwachten dat alle opkopers en handelaren van het DOR gebruik zullen maken, als zij daartoe niet wettelijk verplicht worden. Bovendien is de verwachting gerechtvaardigd dat het nog jaren gaat duren voordat alle gemeenten het gebruik van het DOL en het DOR in hun APV of via een aanwijzingsbesluit hebben voorgeschreven. Vandaar dat nu in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het DOL en het DOR verplicht te gebruiken zodat aan het ongelijke speelveld voor de opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen een einde komt en het voor opkopers en handelaren die te kwader trouw zijn, evenals voor helers en stellers, geen soelaas meer biedt om uit te wijken naar een andere gemeente. Daarnaast geldt dat op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een wettelijke grondslag is vereist voor het verwerken van gegevens. Dit alles maakt dat dit wetsvoorstel het meest geschikte instrument is om het doel te bereiken. Bij het vormgeven van de uitvoering is regelmatig overlegd met de betrokken brancheorganisaties, maar soms ook met bevestigde individuele opkopers en handelaren die graag meedenken met technische oplossingen voor specifieke aspecten in hun praktijk. Met de input uit die overleggen is bij de opstelling van dit wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zoveel mogelijk rekening gehouden.

Voor wat betreft de regeldruk: de meld- en registratieplicht behoren, zoals hiervoor uiteengezet is, tot de al bestaande wettelijke verplichtingen, en ook het in acht nemen van de bewaartermijn voor de geregistreerde goederen, voor zover gemeenten die in hun APV opgenomen hebben. Door de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen die worden aangewezen te beperken tot die goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen (bijvoorbeeld door diefstal, oplichting of fraude) en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben en ten aanzien waarvan een meer dan normale kans bestaat dat zij na het plegen van heling, witwassen of een daaraan ten grondslag liggend vermogensdelict, kunnen worden opgespoord, zal de registratielast in een aantal sectoren als gevolg van dit wetsvoorstel en het daarop gebaseerde ontwerpbesluit verminderen, zoals in de memorie van toelichting ook is aangegeven. Dat is bijvoorbeeld het geval in de metaalbranche. Nu nog moeten opkopers en handelaren uit die branche van alle metalen in een gewaarmerkt papieren register of het door de gemeente voorgeschreven DOR de voorgeschreven gegevens en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders daarvan noteren (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr in verbinding met artikel 2, tweede lid, aanhef en onder e, van het huidige, eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit). Op grond van het hiervoor genoemde ontwerpbesluit hoeven zij dat alleen te doen ten aanzien van de voorwerpen van koper, koperlegering, legeringen en metalloïden en enkele specifieke voorwerpen van overige metalen (zie artikel 2, eerste lid, onder f, van het ontwerpbesluit). De voorwerpen van overige metalen betreffen: dakbedekking en -afwatering, dak- en kozijnlood, grafornamenten, industriële afsluiters, kunstobjecten, katalysatoren, lithiumaccu's, religieuze objecten, rijplaten en straatobjecten (zie artikel 2, derde lid, van het ontwerpbesluit). Andere

voorwerpen die niet in de categorie «overige metalen» zijn opgesomd, vallen dus buiten de registratieplicht. Dat levert voor de metaalbranche een vermindering van de administratieve lasten op ten opzichte van de huidige situatie. Wel moeten zij aan iedere aanbieder vragen een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage te overleggen met het doel te controleren en dus niet alleen meer als de opkoper of handelaar de koopprijs van koper en koperlegeringen in contant geld voldoet (zie artikel 2, eerste lid, en tweede lid, onder f, van het huidige uitvoeringsbesluit) of de aanbieder degene is die hij zegt te zijn. Ook zijn zij verplicht het nummer van dat bewijs en het type identiteitsbewijs in het DOR te verwerken. Met die verplichting wordt aangesloten bij de wetsgeschiedenis waarin er al van een dergelijke identificatieplicht wordt uitgegaan⁸ en de bestaande praktijk waarin opkopers en handelaren aanbieders van gebruikte of ongeregelde goederen al veelvuldig vragen om zich te identificeren om het risico te verminderen dat die aanbieders relatief gemakkelijk onjuiste identificerende persoonsgegevens kunnen opgeven en er fouten in het opkopersregister ontstaan waardoor eventuele malafide aanbieders naderhand niet meer kunnen worden getraceerd.

De vermindering van de administratieve lasten geldt ook voor de kunst- en antiekbranche. Nu moeten opkopers en handelaren uit die branche van alle kunst- en antieke voorwerpen (zie artikel 1 van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit) de voorgeschreven gegevens en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders daarvan noteren; straks alleen nog maar van specifieke cultuurgoederen (zie artikel 2, eerste lid, onder e, van het ontwerpbesluit). Ook voor de niet-commerciële kringloopwinkels worden de administratieve lasten minder. Zoals in paragraaf 1.2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie is aangegeven, hoeven zij als een van de aangewezen categorieën van goederen bij hen om niet wordt aangeboden niet langer de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder te noteren en hem ook niet te vragen om een identiteitsbewijs over te leggen. In het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zal deze uitzonderingspositie op artikel 437, eerste lid, onder b, Sr worden neergelegd.

Tegenover deze reductie van de administratieve lasten voor bepaalde opkopers en handelaren staat dat een aantal opkopers en handelaren straks verplicht zullen zijn goederen te registreren waarvoor nu nog geen registratieplicht geldt. Dat komt omdat aan de goederen ten aanzien waarvan het de bedoeling is dat die als registratieplichtig worden aangewezen, een aantal categorieën van goederen zijn toegevoegd (vergelijk artikel 1 van het huidige uitvoeringsbesluit met artikel 2 van het ontwerpbesluit), zoals het ontwerpbesluit, zoals muziekapparatuur en -instrumenten, elektrisch gereedschap en (kleine) elektrische apparaten voor het huishouden, de keuken en de persoonlijke verzorging. De reden voor de toevoeging van die goederen is dat uit de praktijk is gebleken dat die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen (bijvoorbeeld door diefstal, oplichting of fraude) en dat er opkopers en handelaren zijn die die goederen vervolgens te kwader trouw inkopen. Door die goederen als registratieplichtig aan te wijzen, neemt de kans toe dat stelers en helers sneller tegen de lamp lopen en kunnen worden vervolgd en berecht en dat de afzetmarkt van op illegale wijze verkregen goederen wordt verkleind. Dat is ook in het belang van de slachtoffers van de onderhavige delicten. Wat de aanwijzing van die goederen voor gevolgen heeft voor de administratie, de capaciteit en de financiën van de betreffende opkopers en handelaren, is in paragraaf 1.6.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel beschreven. Graag verwijs ik korthedshalve daarnaar.

⁸ Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 10.

Volgens de leden van de CDA-fractie blijkt het terugbrengen van het aantal regels voor bedrijven en burgers lastiger dan gedacht. Graag zouden zij meer informatie tegemoetzien inzake de invloed op de regeldruk van de voorgestelde wijzigingen, inclusief de bijbehorende kosten.

In reactie op de vorige vraag van deze leden ben ik ingegaan op de regeldruk. Op de financiële consequenties die uit dit wetsvoorstel voortvloeien verwijs ik graag naar paragraaf 1.6.2 van de memorie van toelichting waarin daarop uitgebreid is ingegaan.

De leden van de SP-fractie constateren dat een groot aantal zaken niet in deze wet, maar per algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld. Onder andere de instelling van het DOR en DOL, de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen, maar ook de precieze wijze van werken van het DOR en DOL. Waarom kiest de regering voor deze wijze van wetgeving, zo vragen deze leden zich af.

Met de voorgestelde vormgeving is aangesloten bij de huidige wijze van regeling van dit onderwerp. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel zijn de strafbaarstellingen en alle wezenlijke elementen die daar onderdeel van uitmaken in het Wetboek van Strafrecht neergelegd en worden, naar analogie van het huidige artikel 437 Sr, bepaalde bestanddelen van die strafbaarstellingen die meer uitvoeringstechnisch van aard zijn, bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Als destijds en nu niet voor die constructie zou zijn gekozen, zouden die strafbaarstellingen onleesbaar worden en niet passen binnen de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien heeft de constructie van een algemene maatregel van bestuur het voordeel dat sneller op nieuwe diefstaltrends ingespeeld kan worden dan wanneer de categorieën van goederen in artikel 437 Sr aangewezen zouden worden. Andersom geldt dat als een aangewezen categorie van goederen niet meer aantrekkelijk voor dieven blijkt te zijn, bijvoorbeeld door een betere beveiliging, die categorie relatief snel uit de lijst met aangewezen goederen geschrapt kan worden hetgeen in het belang van de opkopers en handelaren in die branche is.

De regering geeft aan, zo lezen de leden van de SP-fractie, dat alleen de MRF heeft aangegeven niet met de vijfdaagse bewaartermijn voor goederen uit de voeten te kunnen en dat de regering daarom geen reden ziet van die vijfdagetermijn af te zien. Deze leden vragen waarom er geen mogelijkheid is van die termijn af te wijken als door een branche wordt onderbouwd dat een dergelijke bewaartermijn tot wezenlijke problemen zal leiden.

De leden van de VVD-fractie hebben in deze paragraaf een soortgelijke vraag gesteld. Graag verwijs ik de leden van de SP-fractie dan ook korthedshalve naar de reactie die ik op die vraag heb gegeven.

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

1.4.2. Toets aan de Algemene verordening gegevensbescherming

De leden van de D66-fractie willen opmerken dat de gegevens die in het DOR geregistreerd moeten worden erg privacygevoelig zijn. Het DOR moet beschermd worden tegen lekken, digitale inbraken en gebruikers die informatie doorgeven aan de onderwereld. Zij vragen hoe dit gerealiseerd wordt.

Niet alle gegevens die in het DOR geregistreerd moeten worden, zijn privacygevoelig. Dat geldt naar mijn mening alleen voor de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders van de goederen die in dat bestand verwerkt moeten worden. De volgende maatregelen zijn getroffen

om te voorkomen dat gegevens weglekken of aan de onderwereld kunnen worden doorgesluisd en dat in het DOR kan worden ingebroken. In de eerste plaats staan de gegevens in het DOR in een beveiligde en ge-encrypte omgeving. Toegang tot het DOR verloopt daarnaast via Multifactor Authenticatie (MFA) met een extra code via e-mail of de mobiele telefoon. In de derde plaats wordt jaarlijks een zogeheten penetration test uitgevoerd. Bij een penetration test of pentest wordt een security specialist ingezet die vanuit de optiek van een hacker alle mogelijke middelen en beschikbare informatie gebruikt om na te gaan of, en zo ja hoe ver een hacker kan binnendringen in een systeem. Deze test is time-boxed, hetgeen betekent dat het binnen een afgebakende tijd wordt uitgevoerd. En ten slotte is het systeem beveiligd met een SSL-certificaat dat de A+ rating heeft. Dat is de hoogst haalbare categorie in het ratingsysteem (zie <https://www.ssllabs.com>).

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat een gevolg van de voorgestelde wijzigingen is dat veel meer data verwerkt zullen worden. Waar opkopers nu nog papieren plaatselijke registraties erop nahouden, die slechts ter plaatse kunnen worden ingezien, zal het straks zo zijn dat de data van alle opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen op afstand voor bevoegde ambtenaren raadpleegbaar zullen zijn. Deze leden vragen of de regering uiteen kan zetten in hoeverre dit proportioneel is.

De opkopers en handelaren die momenteel nog met een papieren registratie werken in plaats van met het DOR, dienen nu vergelijkbare gegevens te noteren als op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden en het gebruik van het DOR landelijk verplicht is gesteld. Het is dus niet zo, zoals de leden van de SP-fractie veronderstellen, dat die opkopers en handelaren in dat laatste geval veel meer data moeten registreren. Ook nu rust op hen namelijk de plicht om, naast de datum van aankoop, de verkoopprijs en een omschrijving van het goed, de identificerende persoonsgegevens van degene te registreren die het goed bij hen aanbiedt in het geval dat dat goed behoort tot de aangewezen categorieën goederen (zie artikel 2, tweede lid, onder e, van het huidige uitvoeringsbesluit). Zij moeten daar straks alleen in alle gevallen het nummer van het overgelegde identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht en het type identiteitsbewijs aan toevoegen. Die gegevens hoeven zij nu alleen te noteren als zij een opkoper van of handelaar in koper en koperlegeringen zijn en de koopprijs van die metalen in contant geld voldoen (zie artikel 2, eerste lid, en tweede lid, onder f, van het huidige uitvoeringsbesluit).

Voor opkopers en handelaren die nu nog de gegevens over hun ingekochte goederen en de identificerende persoonsgegevens in een papieren registratie verwerken, wijzigt als zij verplicht worden om uniform het DOR te gebruiken, straks alleen de vorm van de registratie. Zij moeten die gegevens dan digitaal registreren en die digitale registratie het DOR is, anders dan de papieren registratie, aan de politiedatabase Stop Heling gekoppeld. Via die koppeling is het eenvoudiger dan bij de papieren registratie het geval is, om te achterhalen of een aangeboden goed wederrechtelijk is verkregen en via het DOR vast te stellen wie de aanbieder van dat goed is geweest. Dat is het gevolg van het feit dat wanneer een goed in Stop Heling is geregistreerd en qua kenmerken overeenkomt met een goed in het DOR, de politie automatisch een melding ontvangt en een opsporingsambtenaar aan wie toegang tot het DOR is verleend, in dat bestand kan zien wie als aanbieder van het goed staat genoteerd.

De digitale toegang tot het DOR en de mogelijkheid om dat bestand op afstand te raadplegen, acht ik proportioneel. Naar mijn mening staat de beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de aanbieders van de goederen ten aanzien waarvan een registratieplicht

geldt, in verhouding tot het beoogde doel van de digitale toegang tot het DOR: het voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensmisdrijven. De eerste reden daarvoor is dat de bevoegde opsporingsambtenaren in het DOR dezelfde gegevens kunnen inzien als in een papieren registratie. In het ene geval geschiedt de inzage in het inkoopregister echter fysiek ter plaatse en in het andere geval grotendeels digitaal op afstand, maar materieel maakt dat geen verschil. Wel draagt digitale inzage in het inkoopregister bij aan een betere handhaving van de registratieplicht, omdat de controleurs daardoor op afstand de naleving door de opkopers en handelaren kunnen controleren. Als bijvoorbeeld eerder een waarschuwing is gegeven aan een handelaar die regelmatig ten aanzien van het noteren van de persoonsgegevens van de aanbidders van gebruikte en ongeregelde goederen in gebreke blijft, kan de controleur op afstand zien of die handelaar de naleving van zijn registratieplicht verbeterd heeft. In de tweede plaats komt de digitale inzage in het DOR als gevolg van de koppeling van dat register aan Stop Heling ten goede aan de opsporing. Als er in het DOR een gestolen goed wordt ingeschreven, dat naar aanleiding van een aangifte eerder al in Stop Heling was opgenomen, ontstaat er een treffer en gaat daarvan automatisch een notificatie naar de politie. En ook zonder dat sprake is van een notificatiemelding, bijvoorbeeld omdat het gestolen goed een sieraad is dat niet voorzien is van een serienummer en daardoor nu nog geen match met de database van Stop Heling kan opleveren, kan de politie bij een aangifte direct in het DOR nagaan of dat goed door een opkoper of handelaar ingekocht is en zo ja, onderzoeken of die opkoper of handelaar op dat moment wist of redelijkerwijs kon weten dat het van een vermogensdelict afkomstig was en wie de aanbieder van dat goed is geweest en zo mogelijk het goed aan de rechtmatige eigenaar teruggeven. Daardoor kan de politie effectiever en efficiënter optreden dan in geval van een papieren registratie die niet aan Stop Heling gekoppeld is. Als in dat laatste geval bij de politie aangifte van een gestolen goed gedaan is, moet zij bij alle opkopers en handelaren langsgaan om te achterhalen of dat goed door een van hen is gekocht. Dat is niet bevorderlijk voor de slagkracht van de opsporing en werkt ook niet in het voordeel van het voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensmisdrijven. In de derde plaats kan de politie bij een aangifte van fietsdiefstal direct bij de op DOR aangesloten Fietsdepots checken of een fiets weggesleept is. Als dat het geval is, kan de eigenaar van de fiets zijn fiets ophalen en kan de politie het opnemen van een aangifte worden bespaard.

Verder geldt dat door digitale inzage in het DOR, anders dan in geval van het ter plaatse inzien van een papieren registratie, verdachte patronen kunnen worden blootgelegd, bijvoorbeeld als een particulier iedere week 10 kilo gouden sieraden bij verschillende handelaren aanbiedt of mobiele bendes door het hele land gestolen spullen aanbieden. Met een papieren register zijn dergelijke verbanden minder eenvoudig te leggen.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoeveel geld naar schatting nu bijvoorbeeld in heling omgaat en hoeveel procent van de totale transacties goederen betreffen die door heling in het circuit zijn gekomen. Het is lastig een betrouwbare schatting te geven van de financiële omvang van de helingmarkt. In een ouder onderzoek «Helingpraktijken onder de loep. Impressies van helingcircuits in Nederland» uit 2006⁹ is getracht een schatting daarover te maken. In deze berekening is de omvang van de schade door vermogenscriminaliteit als uitgangspunt genomen. Van de geschatte schade van 9 miljard euro bij burgers,

⁹ Zie https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1198/ob251-volledige-tekst_tcm28-68958.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

bedrijven en instellingen bestaat een niet nader te bepalen deel uit de waarde van gestolen goederen en van dat deel vormt een niet nader te bepalen deel de waarde van deze goederen in het helingcircuit. Naar schatting lagen de helingsprijzen toentertijd rond de twintig tot veertig procent van de formele marktwaarde. Het onderzoek constateerde dat de helingmarkt hoewel de omvang daarvan onbekend is, mogelijk één tot enkele miljarden kan bedragen.

Het totale aantal transacties van de gebruikte en ongeregelde goederen die in het huidige uitvoeringsbesluit zijn aangewezen, is onbekend. Hierdoor is het niet mogelijk dit aantal af te zetten tegen het aantal goederen dat door heling in het circuit is gekomen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om de bewaartermijn voor de verwerking van persoonsgegevens in het DOR op vier jaar te stellen. Deze leden vragen of onderbouwd kan worden waarom voor deze vier jaar wordt gekozen en waarom niet met een bewaartermijn van een of twee jaar kan worden volstaan.

Het doel van het verwerken van de identificerende persoonsgegevens is dat in geval van een treffer tussen het DOR en Stop Heling van een daarin verwerkt goed of indien op andere wijze, bijvoorbeeld naar aanleiding van een tip tijdens een opsporingsonderzoek, blijkt dat een opkoper of handelaar een wederrechtelijk verkregen goed voorhanden heeft of heeft gehad en dat inmiddels heeft verkocht, achterhaald kan worden wie de aanbieder van dat goed is geweest en zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden; tegen de aanbieder wegens bijvoorbeeld diefstal en/of tegen de opkoper of handelaar wegens heling. Ook kunnen die gegevens onder meer van pas komen voor het bewijs van overtreding van artikel 437, eerste lid, onder b, Sr als blijkt dat de opkoper of handelaar bijvoorbeeld de identificerende persoonsgegevens van een ander dan de steler heeft genoteerd om zo de steler en zichzelf buiten schot te houden of de registratieplicht niet (volledig) heeft nageleefd. Maar een persoon op wie een verdenking van een strafbaar feit rust, kan alleen maar worden vervolgd zolang het strafbare feit niet is verjaard. Na het verstrijken van de verjaringstermijn is het met andere woorden niet langer noodzakelijk om de verwerkte persoonsgegevens te bewaren want die persoonsgegevens dienen geen opsporingsdoel meer. Op grond van artikel 70, eerste lid, onder 1°, Sr is voor overtreding van artikel 437, eerste lid, Sr op grond waarvan de verplichting geldt om de bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven gegevens en de op grond van onderdeel b voorgeschreven persoonsgegevens in het DOR te verwerken, een verjaringstermijn van in beginsel drie jaar van toepassing. Tegelijk gelden voor een groot deel van de strafbare feiten die het DOR ingevolge artikel 437, eerste lid, onder a, Sr beoogt te voorkomen en bestrijden (zoals eerder beschreven: de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis (heling) en 420bis tot en met 420quater.¹ Sr (witwassen), en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten) langere verjaringstermijnen: twaalf jaar voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld (die termijn geldt bijvoorbeeld voor opzetheling, bedoeld in artikel 417 Sr) en twintig jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (die termijn is op witwassen als bedoeld in artikel 420ter, eerste lid, Sr van toepassing). Voor die termijnen kan worden verwezen naar artikel 70, eerste lid, onder 3° en 4°, Sr. Er had voor kunnen worden gekozen om de in het DOR verwerkte (persoons)gegevens overeenkomstig de langste verjaringstermijn te bewaren, maar die termijn acht ik in het licht van artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG vanuit het belang van de opsporing en van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de aanbieders van de aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen disproportioneel, maar een bewaartermijn van een of twee jaar, zoals de leden van de SP-fractie

suggereren, is daarentegen veel te kort. Een bewaartermijn van vier jaar is hier adequaat omdat de praktijk laat zien dat binnen die termijn het overgrote deel van de zaken tot een goed einde wordt gebracht. Door die vierjaarstermijn zijn naar mijn mening het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten niet alleen bij de controle op naleving van de registratieplicht maar ook in het geval van een opsporingsonderzoek naar heling, witwassen of een daaraan ten grondslag liggende vermogensdelict, waaronder in het kader van een cold case en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken aanbidders van goederen goed in balans.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of de regering bereid is de bewaartermijn van de persoonsgegevens in het DOR eventueel los te koppelen van de bewaartermijn van de objectgegevens in het DOR. Om de hiernavolgende redenen ben ik niet bereid die bewaartermijnen los te koppelen. Het verwerken van de identificerende persoonsgegevens van de aanbidders van de goederen die opkopers en handelaren in het DOR dienen te registreren, is cruciaal om te kunnen vaststellen wie het onvreemde goed heeft aangeboden en om een opsporingsonderzoek tegen die persoon te kunnen starten en die persoon zo nodig te kunnen vervolgen. Indien de persoonsgegevens van de aanbidders korter zouden worden bewaard dan de gegevens over de goederen en de bewaartermijn van die persoonsgegevens al is verstreken op het moment dat een zoekslag in het DOR wordt gedaan, zou het DOR om die reden zijn waarde voor de opsporing en vervolging van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten verliezen. En dat het DOR tezamen met Stop Heling van waarde is, blijkt uit de ongeveer 6.000 matches die in 2020 tussen het DOR en Stop Heling hebben plaatsgevonden in de gemeenten waar opkopers en handelaren al met het DOR werken. Overigens is nu ook al de verplichte verwerking van de persoonsgegevens in de papieren registraties van belang. Als een opsporingsambtenaar op dit moment tijdens een fysieke controle ontdekt dat een opkoper of handelaar gestolen of op andere wijze wederrechtelijk verkregen goederen voorhanden heeft, heeft die opsporingsambtenaar immers de persoonsgegevens van de aanbidders van die goederen nodig om actie tegen hen te kunnen ondernemen en te voorkomen dat zij de strafrechtelijke dans ontspringen. Zonder die persoonsgegevens is het onmogelijk om de afzetmarkt van die goederen een halt toe te roepen.

De leden van de Volt-fractie hebben opgemerkt dat op pagina 18 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de opkopers en handelaren volledig verantwoordelijk zijn voor de juistheid en volledigheid van de door hen verwerkte gegevens. Deze leden vragen zich af of voor de verwerking van welke persoonsgegevens zij als verwerkingsverantwoordelijk worden gezien. Op welke momenten delen zij gegevens met andere verwerkingsverantwoordelijken en wie zijn dit? Hoe worden betrokkenen geïnformeerd over eventuele doorgifte van hun persoonsgegevens? Is de Minister van Justitie en Veiligheid op enig moment verwerker of verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van bepaalde gegevens?

De opkopers en handelaren zijn uitsluitend verwerkingsverantwoordelijke voor hun eigen account in het DOR. Zoals dat bij of krachtens de artikelen 437, eerste lid, onder a en b, Sr is voorgeschieden, dragen zij er zorg voor dat de identificerende persoonsgegevens van degenen van wie zij die goederen verwerven, in het DOR worden verwerkt, en dat die gegevens juist en volledig zijn. Het betreft de volgende persoonsgegevens: naam, voornamen, geboortedatum, adres en type en nummer van het identiteitsbewijs. Zij delen die gegevens niet met andere verwerkingsverantwoordelijken. Daarvoor bestaat geen noodzaak en ook geen wettelijke grondslag. Van doorgifte van persoonsgegevens is geen sprake.

Als verwerkingsverantwoordelijke zijn de opkopers en handelaren op basis van de AVG verplicht de aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen te informeren over de verwerking van persoonsgegevens en de doeleinden van die verwerking. Zij kunnen hierbij gebruikmaken van informatiemateriaal dat ze gratis bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen bestellen, zoals een folder voor de klanten en een sticker voor de voordeur of op de kassa.

De Minister van Justitie en Veiligheid is verwerkingsverantwoordelijke voor het totale DOR.¹⁰ Die Minister draagt ervoor zorg dat iedere opkoper of handelaar zijn eigen account in het DOR krijgt en in het kader daarvan worden de persoonsgegevens van die opkoper of handelaar in het DOR verwerkt. Feitelijk voert de politie deze taak namens de Minister in het kader van haar functie als functioneel en technisch beheerder van het DOR uit.

Voorts merken de leden van de Volt-fractie op dat de regering aangeeft niet voor de lange verjaringstermijn van twintig jaar te hebben gekozen teneinde tegemoet te komen aan de belangen van de betrokkene en de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Dat motiveert nog niet waarom wel is gekozen voor het vasthouden aan de bewaartermijn van vier jaar (de verjaringstermijn van het delict) en waarom dat geen onnodige inbreuk maakt op de rechten van betrokkenen (recht op bescherming persoonsgegevens en persoonlijke levenssfeer). Deze leden vragen of de regering dit kan toelichten en ook op welk moment bewaartermijnen kunnen worden verlengd.

Hiervoor hebben leden van de SP-fractie eveneens gevraagd of onderbouwd kan worden waarom voor een bewaartermijn van vier jaar is gekozen. Graag verwijs ik de leden van de Volt-fractie korthedshalve naar de reactie op die vraag. In aanvulling daarop merk ik op dat die bewaartermijn niet kan worden verlengd. Die termijn geldt eenmalig, dat wil zeggen dat de identificerende persoonsgegevens van degene van wie een opkoper of handelaar een goed heeft gekocht, vier jaar nadat die persoonsgegevens in het DOR zijn verwerkt, dienen te worden vernietigd. Na het verstrijken van die termijn kunnen en mogen zij dus niet meer worden gebruikt.

De leden van de Volt-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe door de uitvoerders en de Minister van Justitie en Veiligheid zelf zal worden toegezien op de naleving van alle verplichtingen uit de AVG en of alle betrokken partijen voldoende zijn geïnformeerd.

De Minister van Justitie en Veiligheid is verwerkingsverantwoordelijke voor het DOL en DOR als geheel en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de naleving van de daaruit voortvloeiende AVG-verplichtingen. Zo dient de Minister een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden, passende beveiligingsmaatregelen te treffen met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens en medewerking te verlenen aan een verzoek van de Autoriteit persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van zijn taken.

De opkopers en handelaren zijn voor de naleving van de AVG-verplichtingen verantwoordelijk voor zover het de verwerking van persoonsgegevens in hun eigen account in het DOR betreft. Onder die verplichtingen valt ook dat zij de aanbieders van goederen dienen te informeren over hun registratieplicht. Zij kunnen hiervoor onder meer gebruikmaken van de flyer voor klanten, die ze gratis bij het ministerie kunnen bestellen. Op 31 mei 2018 heeft het ministerie een factsheet DOR en AVG opgesteld en verstuurd naar alle opkopers en handelaren in gebruikte en ongere-

¹⁰ Dit is naar analogie van artikel 1.9, derde lid, van de Wet basisregistratie personen, waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijke is voor de centrale voorzieningen van de Basisregistratie personen.

gelde goederen die van het DOR gebruikmaken. In de factsheet wordt op de specifieke AVG-verplichtingen gewezen die op hen rusten als verwerkingsverantwoordelijken voor hun eigen account in het DOR. De factsheet is in het eigen DOR-account van de opkoper of handelaar, onder de pagina Documenten, opgenomen. In het kader van de landelijke implementatie van het DOR zal aan de AVG-verplichtingen die voor de opkopers en handelaren met het DOR samenhangen, aandacht worden besteed, opdat ook de opkopers en handelaren die nu nog niet de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders van de door hen ingekochte goederen in het DOR verwerken, weten aan welke verplichtingen zij zich dienen te houden.

De leden van de Volt-fractie hebben tot slot de vraag voor welke doeleinden de geregistreerde gegevens gebruikt zullen worden en of deze doelen voldoende in de wet zelf zijn omschreven. Onder meer de politie heeft aangegeven de gegevens ook goed te kunnen gebruiken in de strijd tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het wetsvoorstel omschrijft niet duidelijk dat de verwerkte persoonsgegevens daarvoor mogen worden gebruikt. Dat levert in de toekomst mogelijk problemen op. Deze leden vragen hoe de regering daarover oordeelt. Het doel van de verwerking van de (persoons)gegevens in het DOR is in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr verwoord: het voorkomen en bestrijden van de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis Sr het betreft hier de misdrijven opzet-, schuld- en gewoonteheling en de artikelen 420bis tot en met 420quater.1 Sr dat zijn de witwasmisdrijven, alsmede de aan deze misdrijven ten grondslag liggende vermogensdelicten. De politie kan die gegevens in het kader van de bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit gebruiken, omdat de aanpak van die vormen van criminaliteit er ook aan bijdraagt heling, witwassen en vermogensdelicten te voorkomen en bestrijden. Zo is het toegestaan dat de politie via het DOR zicht probeert te krijgen op mobiele bendes die bij opkopers en handelaren, verspreid over het land, onvreemde goederen aanbieden.

1.5. Verhouding tot het Unierecht, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijft in de ogen van de leden van de Volt-fractie summier over de impact die dit voorstel heeft op de Unierechtelijke vrije verkeersrechten, met name het recht op vrij verkeer van goederen en diensten. Zij vragen daarom of de regering kan toelichten en onderbouwen waarom het wetsvoorstel geen inbreuk maakt op deze rechten, en zo nee, waarom deze inbreuk gerechtvaardigd is. Het in het wetsvoorstel verplicht gestelde gebruik van het DOL en het DOR voor iedere opkoper en handelaar in een of meer van de aangewezen categorieën gebruikte en ongeregelde goederen levert, zoals ook in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting is aangegeven, geen beperking van de vrije vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten op. Wel worden bij of krachtens dit wetsvoorstel eisen gesteld aan deze dienstenactiviteiten. Die zijn gerechtvaardigd, omdat zij nodig zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en de aan deze strafbare feiten ten grondslag liggende vermogensdelicten en niet om te belemmeren dat opkopers en handelaren uit andere lidstaten hun diensten in Nederland kunnen aanbieden. Opkopers en handelaren uit die lidstaten kunnen hier hun diensten verrichten, mits zij, net als de in Nederland gevestigde opkopers en handelaren, aan de in dit wetsvoorstel gestelde eisen voldoen. Die eisen zijn zowel direct als indirect non-discriminatoir, zijn gerechtvaardigd vanwege de openbare orde en de openbare veiligheid en zijn evenredig. Op dit moment zijn er al opkopers en handelaren uit andere lidstaten die

op het DOR zijn aangesloten. Voor het overige verwijs ik naar paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting.

1.6. Financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel

1.6.1. Algemene financiële en organisatorische consequenties

De leden van de VVD-fractie delen de stelling die wordt beschreven in de memorie van toelichting dat voor een goede werking van het DOL, het DOR en de app Stop Heling communicatie van groot belang is. Deze leden verzoeken de regering in te gaan op de wijze waarop de communicatie over dit wetsvoorstel naar burgers en verschillende sectoren wordt vormgegeven.

Bij de communicatie over dit wetsvoorstel en breder de helingaanpak worden vijf doelgroepen onderscheiden: de burgers, de opkopers en handelaren, de gemeenten, de politie en het openbaar ministerie. Afhankelijk van de doelgroep wordt de communicatiestrategie bepaald. Bij de burgers ligt de nadruk in de eerste plaats op de registratie van waardevolle eigendommen. Zij worden via flyers en websites aangeemoedigd hun waardevolle bezittingen via de app van Stop Heling vast te leggen. 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. Een tweede speerpunt in de communicatie met burgers is het uitvoeren van een diefstalcheck in Stop Heling voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed. Met het oog daarop zijn sinds 2015 jaarlijks campagnes gehouden. De meest recente campagne was in de periode van 18 juli tot en met 14 augustus 2022. Ook in de nabije toekomst zal door een campagne op het belang van een diefstalcheck worden gewezen. Over de verplichting die op een opkoper of handelaar rust om de identificerende persoonsgegevens van een burger in het DOR te registreren bij het verwerven van gebruikte of ongeregelde goederen, wordt de aanbieder van dat goed via die opkoper of handelaar geïnformeerd die daarvoor onder meer van de flyer gebruik kan maken die het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor dat doel gratis ter beschikking heeft gesteld.

Opkopers en handelaren die nog niet met het DOR werken, dienen uiteraard goed geïnformeerd te worden over het in dit wetsvoorstel verplicht gestelde gebruik van het DOR, zoals dat nu ook al gebeurt als een opkoper of handelaar tot het gebruik van het DOR overgaat. Voor dat doel is onder meer een e-cursus in het leven geroepen die in het DOR opgenomen is en zij gratis kunnen volgen.

Bij de ketenpartners, te weten de gemeenten, de politie en in mindere mate het openbaar ministerie richt de communicatie zich op het brede scala van de lokale implementatie van het DOL en DOR, het uitvoeren van controles tot en met de notificatiemeldingen en het gebruik van het DOR voor de opsporing. De communicatie loopt langs verschillende kanalen. Voor de politie vormt haar eigen website Agora een belangrijk informatiepunt. Voor gemeenten is dat het webdossier heling op de site van het CCV. Ook in het DOR-account voor de controleurs is informatie opgenomen. Dit najaar staat een helingmiddag op het programma, waar gemeenten, politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren zich kunnen informeren over de aanpak.

In de brief van 14 maart 2022 van de Minister van Justitie en Veiligheid over de aanbevelingen uit het rapport «Focus op heling»¹¹ constateert zij dat het lastig blijft burgers tot het gebruik van de app Stop Heling te bewegen. De leden van de VVD-fractie vragen welke oplossingen de regering ziet om dat wel te bewerkstelligen.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 28 684, nr. 694.

Voor het uitvoeren van de diefstalcheck wordt goed gebruik gemaakt van de app Stop Heling (aantal zoekvragen tweede trimester 2021: 25.270 voor de android-versie en 27.820 via de iPhone-versie). De app Stop Heling biedt burgers naast het doen van een diefstalcheck ook de mogelijkheid om hun waardevolle (niet gestolen) spullen te registreren. Deze informatie is alleen voor henzelf zichtbaar. De lijst met eigendommen kan ook als pdf-bestand geëxporteerd worden en naar het eigen e-mailadres verstuurd worden of in de eigen cloud opgeslagen worden. Als een van de geregistreerde eigendommen naderhand gestolen wordt, zijn alle benodigde gegevens, inclusief het serienummer en geüploade foto's, direct bij de hand voor de aangifte bij de politie, zodat de informatie over het gestolen goed meteen in de database van Stop Heling opgenomen kan worden en potentiële kopers bij een diefstalcheck gewaarschuwd zijn dat het een gestolen goed betreft.

Het is echter inderdaad lastig om burgers te bewegen hun waardevolle, niet-gestolen eigendommen via de app Stop Heling te registreren. In de jaarlijkse Stop Heling-campagnes, tijdens European Focus Day tegen woninginbraken en op websites blijft het Ministerie van Justitie en Veiligheid hiervoor aandacht vragen. Ook een grote verzekeraar besteedt hier aandacht aan. Zoals ik in mijn eerdergenoemde brief van 14 maart 2022 heb opgemerkt, wordt in het kader van de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport «Focus op heling» onderzocht of het mogelijk is om de unieke kenmerken van waardevolle nieuwe goederen eerder vast te leggen. Hierbij wordt gedacht aan het moment waarop de winkelier die goederen aan de klant verkoopt. Die informatie zou de klant vervolgens per e-mail van de verkoper kunnen ontvangen en in zijn administratie bewaren of direct in de app van Stop Heling kunnen opslaan, als extra service van de ondernemer aan de klant. Een andere mogelijkheid die wordt onderzocht, is dat de fabrikanten de unieke kenmerken van aangeschafte waardevolle goederen opslaan en na diefstal op verzoek van de klant doorgeven. Deze mogelijkheid is geïnspireerd door het nu gangbare gebruik dat fabrikanten van apparaten een korting of een ander voordeel aan een klant geven als deze zich na de aanschaf van een nieuw product bij hen laat registreren. Een mooi voorbeeld hiervan is het initiatief van Stichting Aanpak Fiets- en E-bikediefstal (SAFE) om te komen tot een fietsregister waarin onder meer een aantal grote fietsfabrikanten op basis van blockchain gegevens over de fiets verwerken, zoals het merk, type en framenummer daarvan, zodat die informatie na een eventuele diefstal van de fiets beschikbaar is. Een derde en laatste optie die wordt bekeken, is om de informatie over de registratie van waardevolle eigendommen op te nemen in de inbraakmap die de politie aan slachtoffers uitreikt. Na een inbraak staan mensen namelijk het meest open voor het treffen van preventieve maatregelen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een implementatieprogramma voor het wetsvoorstel komt waarbij burgers, opkopers en handelaren uitgebreid en vroegtijdig over de gevolgen van dit wetsvoorstel worden geïnformeerd.

Er ligt een implementatietraject voor drie verschillende doelgroepen in het verschiet. Dat traject zal zich in de eerste plaats op de gemeenten richten omdat zij zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van de plicht van opkopers en handelaren om zich via het DOL te melden bij de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen. Bij de opzet van het implementatietraject voor deze doelgroep, wordt met het CCV en de VNG samengewerkt. De tweede doelgroep van het implementatietraject zijn de opkopers en handelaren. Dit traject wordt mede vormgegeven in samenwerking met de brancheorganisaties. De derde en laatste doelgroep is de politie. Het is de bedoeling dat zij over de gevolgen van het wetsvoorstel zal worden geïnformeerd en zich op de implementatie zal voorbereiden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering voornemens is gemeenten te helpen bij het bereiken van de handelaren en opkopers die digitale vaardigheden missen. Zij vragen zich af of er een telefoonnummer beschikbaar wordt gesteld voor handelaren en opkopers die vragen hebben over de nieuwe wet.

Er is nu al een helpdesk voor opkopers en handelaren, waarbij zij afhankelijk van hun vragen terecht kunnen bij de gemeente, het CCV, of de technische helpdesk of de helpdesk van functioneel beheer van de politie. Bij vragen over dit wetsvoorstel kunnen zij zich ook tot het Ministerie van Justitie en Veiligheid wenden, ten behoeve waarvan een centraal e-mailadres beschikbaar is.

In de hiervoor genoemde brief van 14 maart 2022 beschrijft de Minister dat de mogelijkheid wordt onderzocht unieke kenmerken direct bij de verkoop van nieuwe waardevolle goederen vast te leggen. De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de uitkomsten van dit onderzoek verwacht worden.

Met de Federatie Goud en Zilver zijn afspraken gemaakt om deze aanpak in een pilot bij een aantal juweliers te beproeven. Als gevolg van de beperkende maatregelen ten tijde van de coronacrisis is er vertraging ontstaan in de start van deze pilot. De verwachting is nu dat de pilot in 2023 van start zal gaan.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat, ongeacht welke vorm van registratie gehanteerd wordt, het opsporen van heling en witwassen alleen succesvol kan zijn wanneer er voldoende capaciteit voor toezicht is. Het is deze leden na het lezen van het wetsvoorstel niet duidelijk geworden wat de regering op dit vlak precies wil doen. Gaat de regering meer geld vrijmaken voor meer toezicht? Zo ja, hoeveel en hoe gaat dat extra toezicht vorm krijgen? Zo nee, waarom niet?

Het beschikbaar stellen van capaciteit voor de controle op de naleving van de registratieplicht is steeds een lokale aangelegenheid. De beslissing daarover hangt af van het feit of het zwaartepunt van de controle ligt bij de politieambtenaren, de buitengewone opsporingsambtenaren van de gemeenten of een combinatie van beide functionarissen. Het is niet de bedoeling dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid geld vrijmaakt voor extra toezicht. Wel wordt momenteel in opdracht van dat ministerie een rekentool ontwikkeld op basis waarvan de politie en de gemeenten hun capaciteitsinzet kunnen berekenen en plannen, rekening houdend met het aantal opkopers en handelaren binnen de gemeentegrenzen. Overigens onderschrijf ik dat controle op de naleving van de registratieplicht belangrijk is voor een succesvolle aanpak van heling en witwassen, en ook van de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. Vanwege de digitale vorm van het DOR kan die controle ook op afstand uitgevoerd worden, hetgeen naar verwachting tot een besparing van de capaciteit en tijd van de betrokken ambtenaren zal leiden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat het verruimen en digitaliseren van de registraties tot een aanzienlijke vergroting van de elektronische en geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens leidt. Zij vragen zich af of in de afweging van de financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel voldoende rekening is gehouden met de impact die het gaat hebben op de IT-omgeving van de uitvoerders en andere actoren. Daarnaast vragen zij of vanuit de overheid erop wordt toegezien dat voldoende veilige digitale middelen worden gebruikt en welke verantwoordelijkheid de regering hierin neemt. Tot slot vragen zij zich in dit kader af of uitvoerders geconsulteerd zijn zodat zij, mocht de wet worden aangenomen, voldoende voorbereid zijn en in staat worden gesteld de wet uit te voeren.

De impact van dit wetsvoorstel op de ICT-omgeving van de uitvoerders acht ik gering. Gemeenten moeten een digitale link op hun gemeentelijke website plaatsen. Voor elk van de overige uitvoerders en actoren geldt dat ze alleen maar hoeven in te loggen in het DOL en het DOR. Voor de beveiliging van die twee voorzieningen verwijs ik kortheidshalve naar de reactie die ik in paragraaf 1.4.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb gegeven op een vraag van de leden van de D66-fractie over de maatregelen die zijn getroffen tegen het risico op lekken, digitale inbraken en het doorspelen van informatie aan de onderwereld. Als verwerkingsverantwoordelijke staat de Minister van Justitie en Veiligheid in voor de veiligheid van het DOL en het DOR. Indien dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, zal er voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wet een implementatietraject zijn waarin de opkopers en handelaren per branche, de gemeenten en de politie uitgebreid over de inhoud en de gevolgen daarvan geïnformeerd zullen worden, zodat ook als zij nu nog niet met het DOL en DOR werken, straks goed voorbereid en in staat gesteld zijn om de wet adequaat uit te voeren.

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor opkopers en handelaren die van het DOR gebruikmaken en te goeder trouw een gestolen goed opgekocht hebben dat in beslag is genomen, de mogelijkheid bestaat om centraal via de Stichting SODA (Serviceorganisatie Directe Aansprakelijkstelling) een civiele claim voor de directe en indirecte schade te laten indienen tegen de heler of witwasser. Blijkens het jaarverslag van de Stichting die de SODA beheert, waren er in 2020 in totaal 143 opkopers en handelaren bij de SODA aangesloten en is in totaal slechts negen keer gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Dit terwijl er op 1 januari 2020 in totaal 6.182 opkopers waren die op het DOR aangesloten waren. Deze leden vragen of de regering kan verklaren waarom zo weinig opkopers en handelaren op de SODA zijn aangesloten en slechts sporadisch van SODA voor het laten indienen van een claim tegen een heler of witwasser gebruik wordt gemaakt. Ook zijn deze leden benieuwd of de regering extra maatregelen en voorlichting overweegt om te bewerkstelligen dat SODA vaker wordt ingezet.

Met de leden van de VVD-fractie onderschrijf ik het belang dat bonafide opkopers en handelaren bij wie een uit misdrijf verkregen goed in beslag genomen wordt, via SODA een civiele vordering tegen de aanbieder van dat goed kunnen indienen en voor de door hen geleden schade optimaal gecompenseerd worden. Via een flyer worden opkopers en handelaren gewezen op de mogelijkheid om van de SODA-aanpak gebruik te maken en zich bij die stichting aan te sluiten. Om de drempels verder te slechten om via de SODA een vordering te laten doen, beschikt het DOR over een technische voorziening waardoor een opkoper of handelaar meteen samen met de politie een «aangifte heling» kan invullen en die bij de politie kan indienen. Als de politie heeft vastgesteld dat de opkoper of handelaar het inbeslaggenomen goed waarover deze aangifte heeft gedaan, te goeder trouw heeft verworven, kan de opkoper of handelaar de SODA langs digitale weg verzoeken een civiele vordering in te stellen. Hoewel het aantal claims via de SODA enige verbetering laat zien tot medio mei staat de teller voor 2022 op 14 zaken zijn extra maatregelen nodig om opkopers en handelaren te stimuleren om zich bij die stichting aan te sluiten. Bij die maatregelen kan in de eerste plaats worden gedacht aan het verbeteren van het proces om de geleden schade vergoed te krijgen. Het komt nu voor dat de aanbieder van het gestolen goed, weigert de schade te betalen, omdat hij niet weet dat hij verdachte is van heling en de civiele vordering voor hem uit de lucht komt vallen. Door bij de civiele vordering door te verwijzen naar de politieambtenaar die de

aangifte heling heeft opgemaakt, kan hem meer duidelijkheid geboden worden over het gepleegde feit waarvan hij verdacht wordt. Daarnaast zal in het kader van de communicatie over de landelijke implementatie van dit wetsvoorstel de SODA-aanpak extra onder de aandacht van de opkopers en handelaren worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de zorgen die zijn ontstaan in de kunst- en antiekbranche. Zij vragen of de regering een reactie kan geven op het artikel in NRC «Paniek in kunst en antiek: de verplichte digitale registratie is onbegonnen werk» in het katern over kunst en antiek van 25 maart 2022. Zij vragen of de regering hierbij specifiek kan ingaan op de in dat artikel geuite zorgen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, over een te grote verzwaring van de werklast in deze sector en over de geuite zorgen over de beveiliging van het DOR en het DOL.

Zoals in het artikel tot uitdrukking komt zijn de opkopers van en handelaren in kunst en antiek via een aanwijzingsbesluit van de gemeente Amsterdam blijkbaar al sinds 2 november 2016 verplicht de door hen op- en ingekochte gebruikte en ongeregelde goederen in het DOR te registreren en hebben zij ruim vijf jaar de tijd gehad om dat te doen voordat tot handhaving is overgegaan. Die verplichting geldt met andere woorden al ver voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel en is dan ook niet daaraan te wijten. Datzelfde geldt voor de voorraad goederen die die opkopers en handelaren nog in het DOR moeten registreren. De achterstand die zij daarin hebben opgelopen, is evenmin het gevolg van dit wetsvoorstel. Wel leidt dit wetsvoorstel ertoe dat de in Amsterdam en in andere gemeenten geldende plicht tot registratie van kunst en antiek en van andere aangewezen categorieën van goederen in het DOR wordt gecodificeerd en dat die registratieplicht in de gemeenten die die nog niet kennen, wordt geïntroduceerd.

Tegelijkertijd zal dit wetsvoorstel voor de opkopers en handelaren in de kunst- en antiekbranche, zoals ook in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, een verbetering opleveren. Nu moeten opkopers en handelaren uit die branche van alle kunst- en antieke voorwerpen (zie artikel 1 van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit) de voorgeschreven gegevens en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders daarvan noteren; straks alleen nog maar van specifieke diefstalgevoelige cultuurgoederen (zie artikel 2, eerste lid, onder e, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket). Die wijziging zal hun administratieve registratielast sterk verlagen. Ik deel dan ook niet de in het NRC-artikel gepresenteerde voorstelling van zaken, waarin gerept wordt van het in de toekomst verplicht moeten registreren van onder meer «elk fotolijstje», «elk kopje», «kristallen kroonluchter» en «oude stoelen en schemerlampen». Deze goederen moeten nu inderdaad geregistreerd worden, maar op grond van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket straks niet meer. Die wijziging pleit dus juist in het voordeel van dit wetsvoorstel in plaats van in zijn nadeel, zoals in het artikel wordt gedaan.

Verder deel ik de in het artikel geuite mening dat het onwenselijk is dat de persoonsgegevens van degene aan wie een opkoper of handelaar een cultuurgoed heeft doorverkocht, in een verkoopregister genoteerd dienen te worden. Zoals in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel in de toelichting op artikel 437ter Sr uiteengezet is, hebben gemeenten zich bij de opname van de verplichting tot het instellen en bijhouden van een verkoopregister laten leiden door artikel 2.67, eerste lid, van de model-APV van de VNG. Vanuit het perspectief van de opsporing is het echter niet nodig en gerechtvaardigd 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, en ontbreekt om die reden ook de noodzaak om een beperking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kopers te maken. Specifiek vanuit de kunst- en antiekbranche zijn in het verleden grote bezwaren tegen een verkoopregister geuit, omdat kopers van kunst en antiek liever anoniem blijven. Die branche zal het waarschijnlijk dan ook toejuichen dat vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid met de VNG wordt overlegd over het schrappen van het voorschrift uit de model-APV dat de naam en het adres van degene aan wie het goed is verkocht, in een register dient te worden genoteerd. De verwachting is dat als de VNG het verkoopregister uit de model-APV schrapt, de meeste gemeenten dit voorbeeld zullen volgen. Voor de maatregelen die zijn getroffen om het DOR adequaat te beveiligen verwijs ik de leden van de VVD-fractie korthedshalve naar de reactie die ik in paragraaf 1.4.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb gegeven op een vraag van de leden van de D66-fractie over de getroffen maatregelen tegen het risico op lekken, digitale inbraken en het doorspelen van informatie aan de onderwereld.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan reflecteren op de stelling in het hierboven aangehaalde NRC-artikel dat onderhavig wetsvoorstel geen verbetering zal brengen om heling op online verkoopsites zoals Marktplaats en Ebay tegen te gaan. In dat licht vragen zij tot slot waarom ervoor is gekozen deze verkoopsites buiten de registratieplicht te houden.

Verkoopsites vallen inderdaad niet onder de registratieplicht via het DOR. Zij zijn zelf immers geen opkoper of handelaar, want zij verwerven zelf geen gebruikte en ongeregelde goederen en heb die ook niet voorhanden. Dit laat overigens onverlet dat professionele opkopers en handelaren die actief zijn op deze verkoopsites zich aan de registratieplicht via het DOR, evenals aan de meldplicht via het DOL dienen te houden. Door het team Kunst en Antiek Criminaliteit van de Landelijke Eenheid wordt aangegeven dat een landelijk DOL en DOR juist behulpzaam zijn bij de aanpak van illegale online handel in cultuurgooederen. Online handelaren worden, als blijkt dat zij zich niet aan hun registratie- en meldplicht houden, verplicht zich alsnog via het DOL te melden en hun goederen in het DOR te registreren waardoor zij uit hun anonimiteit worden gehaald.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onder B

Artikel 437, eerste lid, Sr

Over de kunsthandel hebben de leden van de SP-fractie de volgende vragen. Is het DOR wel toegerust op een enorm aanbod van ongenummerde cultuurgooederen? Is een registratienummer verplicht in het DOR? Zo ja, hoe moeten ongenummerde cultuurgooederen dan geregistreerd worden?

Het DOR is toegerust op het aanbod van ongenummerde cultuurgooederen. De registratie van het unieke nummer van een aangewezen categorie van goederen is alleen verplicht voor die goederen die over een dergelijk nummer beschikken. Denk bijvoorbeeld aan het framenummer van een fiets, het kenteken van een auto, het Imei-nummer van een telefoon of het unieke nummer van audio-, foto-, film-, radio- en videoapparatuur. Voor goederen die een dergelijk nummer ontberen, geldt uiteraard niet de verplichting om het unieke nummer te registreren. Wel moet van deze goederen in het DOR een nauwkeurige omschrijving van die goederen worden gegeven en een of meer foto's worden opgeslagen waarop die goederen goed duidelijk herkenbaar zijn.

Registratie in het DOR verloopt via zogeheten tegels die vooraf gedefinieerd zijn. Hierdoor is de terminologie voor zowel de opkopers en handelaren als voor de opsporingsambtenaren uniform en wordt voorkomen dat een opkoper of handelaar een ingekocht werk bijvoorbeeld als «schilderstuk» registreert, terwijl de politie op zoek is naar een schilderij. Voor het registreren van een dergelijk werk klikt de handelaar op de tegel «schilderij» in het DOR.

Over de kunsthandel hebben de leden van de SP-fractie daarnaast de vragen: Moeten kunsthandelaren bij doorverkoop van goederen ook namen en adressen van hun klanten registreren? Klopt het dat Marktplaats en ander verkoopsites buiten de registratieplicht vallen, terwijl op dat soort sites juist relatief veel sprake is van heling? Wat gaat de regering daaraan doen?

De leden van de VVD-fractie hebben aan het einde van paragraaf 1.6.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag soortgelijke vragen gesteld. Voor het antwoord op hun vragen verwijs ik de leden van de SP-fractie korthedshalve dan ook naar de reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie.

Artikel 437, eerste lid, onder a, Sr

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat bij de consultatie van het wetsvoorstel een aantal verzoeken zijn ingediend door organisaties tot vrijstelling van registratie in het DOR. Specifiek lezen deze leden dat de BOVAG heeft verzocht tot een vrijstelling, omdat het RDW-register volgens de BOVAG al zodanig is vormgegeven dat de verkoop van gestolen voertuigen in Nederland niet mogelijk is en de voordelen die registratie in het DOR biedt voor de aanpak van heling niet opwegen tegen de extra administratieve lastendruk die verplichte registratie voor ondernemers met zich brengt. Tegen die achtergrond vragen deze leden welke voor- en nadelen een verplichte registratie in het DOR naast het RDW-register heeft en hoe de regering voornemens is de extra administratieve lastendruk voor het midden- en kleinbedrijf te mitigeren. Ondanks dat het RDW-kentekenregister de inkoop van gestolen gekentekende voertuigen beoogt te verhinderen, worden er in Nederland wel voertuigen gestolen. Deels vinden deze hun weg naar het buitenland of worden voor criminele doeleinden ingezet, bijvoorbeeld als vluchtauto of voor het uitvoeren van ram- en plofkraken. Maar voor een deel vinden zij ook hun weg naar malafide handelaren, die ze strippen en omkatten. Voor de werkwijze en de impact van deze (georganiseerde) voertuigcriminaliteit verwijs ik graag naar het recente onderzoek «Strip- en omkatfabrieken» van Beke¹² in opdracht van Politie en Wetenschap.

Het voordeel van een verplichte registratie van gekentekende voertuigen in het DOR naast een registratie van die voertuigen in het RDW-kentekenregister is in de eerste plaats dat aan de hand van die registratie op een later moment de diefstal-gevoelige onderdelen, zoals het navigatiesysteem, de airbags en het motorblok, naar dat gestolen voertuig kunnen worden herleid. Die onderdelen moeten als zij los aan een opkoper of handelaar worden aangeboden, eveneens in het DOR worden geregistreerd. Die mogelijkheid kent het RDW-kentekenregister niet.

Een tweede voordeel van het registreren van gekentekende voertuigen in het DOR, is dat in het RDW-kentekenregister niet alle gegevens worden geregistreerd die wel in het DOR moeten worden genoteerd. Het RDW beperkt de registratie namelijk tot het overschrijven van de tenaamgestelde en dat is niet per definitie dezelfde persoon als de aanbieder van het voertuig en noteert ook niet de in- en verkoopprijs. De identificerende persoonsgegevens van de aanbieder moeten, evenals de in- en verkoop-

¹² Zie <https://bureaubeke.nl/publicaties/strip-en-omkatfabrieken-2/>.

prijs, wel in het DOR worden geregistreerd. Een inkoopprijs die te mooi is om waar te zijn, kan namelijk een aanwijzing zijn voor heling of witwassen. Als de aanbieder niet de kentekenhouder is, is het in geval van diefstal van belang te weten wie hij is. Ook is het nodig om over de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder te beschikken in het geval dat de aangifte van diefstal van het voertuig op een later moment plaatsvindt dan het moment van doorverkoop.

Een derde punt dat in het voordeel pleit voor een registratieplicht ten aanzien van gekentekende voertuigen in het DOR is dat opsporingsambtenaren daardoor beter hun taak kunnen uitvoeren. Door middel van het DOR kan namelijk een overzicht van de bedrijfsvoorraad van de opkoper of handelaar worden verkregen, terwijl het RDW-kentekenregister dat overzicht niet biedt. In dat register kan alleen maar voertuig voor voertuig worden nagegaan op wiens naam het voertuig staat. Vooral bij bedrijfsbezoeken van opsporingsambtenaren in het kader van de aanpak van heling, witwassen en ondermijning is het van belang in één oogopslag een overzicht te hebben van de aanwezige voertuigen in de bedrijfsvoorraad, zodat voertuigen die in dat overzicht ontbreken maar wel op het terrein van de handelaar staan, aan een nader onderzoek onderworpen kunnen worden. Van gestolen voertuigen mag verwacht worden dat ze bij voorkeur buiten het DOR gehouden worden en evenmin via het RDW-kentekenregister overgeschreven worden. Malafide voertuighandelaren nemen het over het algemeen niet zo nauw met hun wettelijke verplichtingen. Controles op de registratieplicht kunnen, ook als er zich op dat moment geen gestolen voertuigen op hun terrein bevinden, een extra middel vormen om deze handelaren in het vizier te houden. Ook biedt het kentekenregister geen mogelijkheid om zicht te verkrijgen op verdachte patronen. Het DOR kan die verdachte patronen wel zichtbaar maken. Een verplichte registratie van gekentekende voertuigen in het DOR naast inschrijving van die voertuigen in het RDW-kentekenregister leidt voor de betrokken bedrijven overigens nauwelijks tot lastenverzwaring omdat door de voorgenomen realisatie van de webservice tussen het huidige kassasysteem van die bedrijven, dat al voor de registratie in het RDW-kentekenregister wordt gebruikt, en het DOR alleen de prijs waarvoor het voertuig is verkregen en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder aan de al voor dat kentekenregister beschikbare gegevens dienen te worden toegevoegd. De overige van belang zijnde gegevens worden namelijk geautomatiseerd uit het kassasysteem of de bedrijfsadministratie in het DOR overgezet.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ook over het wetsvoorstel is geconsulteerd en zo ja, wat het advies van het ATR is.

Over het wetsvoorstel is geen advies aan het ATR gevraagd. Voor de reden daarvoor verwijs ik naar mijn reactie die ik in paragraaf 1.3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie heb gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de verplichte registratie van voertuigonderdelen welke mogelijkheden consumenten in de praktijk hebben om te controleren welke kenmerken of nummers bepaalde voertuigonderdelen hebben en hoe zij in de praktijk kunnen nagaan in hoeverre auto-onderdelen over een uniek kenmerk beschikken. Het is voor consumenten vaak lastig om te achterhalen of een bepaald onderdeel een uniek kenmerk heeft, louter vanwege het feit dat veel onderdelen zich aan de binnenkant van het voertuig bevinden, zoals de airbag. Voor de onderdelen die met weinig moeite of met het blote oog zichtbaar zijn, zoals de audioapparatuur, kan een consument op dat specifieke onderdeel nagaan of het over een (uniek) kenmerk of nummer beschikt. In de database van Stop Heling staan de kenmerken en

nummers van onderdelen voor zover die naar aanleiding van een aangifte daarin zijn opgenomen. Daarnaast heeft Stop Heling een koppeling met het Vermiste Onderdelen Register (VOR) van het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (VbV). Op die manier kan worden nagaan of nummers of kenmerken van gestolen voertuigonderdelen met aangeboden voertuigonderdelen corresponderen. Overigens kan de consument in geval van twijfel of een onderdeel origineel of van misdrijf afkomstig is, zich het beste vervoegen tot een autodealer, omdat die de kennis heeft om te bepalen of bepaalde onderdelen in een voertuig origineel zijn of niet.

De leden van de SP-fractie vragen of verduidelijkt kan worden waarom de DOR-registratie voor alle inkoop geldt en niet slechts beperkt wordt tot de contante inkoop van particulieren van bepaalde diefstalgevoelige en herkenbare metalen en objecten, zoals kunstwerken.

De verplichte registratie in het DOR geldt zowel voor de handel tegen contante betaling als voor de girale afrekening van deze transacties, ongeacht wie de aanbieder is. Op het eerste gezicht lijkt de handel in onvreemde goederen vooral aan de orde bij contante betalingen aan particuliere aanbieders. Helers en stellers willen immers snel geld zien. Een beperking van de registratieplicht tot contante betalingen aan particulieren biedt echter te veel mogelijkheden om de identiteit van de malafide aanbieder verborgen te houden. Kwaadwillenden zullen hun diefstalgevoelige goederen dan niet meer tegen contante betaling aanbieden, om op die manier te omzeilen dat hun identificerende persoonsgegevens in het DOR worden genoteerd. En als zij wel hun goederen tegen contante betaling aanbieden, zullen zij dat namens een al dan niet gefingeerd bedrijf kunnen doen zodat zij ook dan buiten schot blijven. Het is daarom van belang dat zowel in geval van uitbetaling in contant geld als via bancaire overmaking hun identificerende persoonsgegevens in het DOR worden genoteerd, zodat het hen zo lastig mogelijk wordt gemaakt. Verder zou in geval de registratieplicht beperkt zou worden tot de contant aanbetaalde goederen, het voor de handhavers veel tijd vergen om na te gaan welk deel van de aanwezige voorraad door een opkoper of handelaar tegen contante betaling gekocht is en dus onder de registratieplicht valt en welk deel niet. Zij zouden bij twijfel de bankgegevens moeten controleren, waarover ze pas kunnen beschikken, als daarvoor een vordering op grond van artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering is gedaan. Al met al biedt de beperking van de registratieplicht te veel mogelijkheden om onvreemde goederen bij opkopers en handelaren te slijten en buiten het zicht van de opsporing te houden en bemoeilijkt het een efficiënte handhaving, al onderken ik dat ook zonder die beperking het systeem nooit helemaal sluitend zal zijn, omdat kwaadwillenden altijd weer manieren vinden om de registratie te omzeilen. Daarom is het van belang dat daar goed zicht op wordt gehouden en daarnaar adequaat wordt gehandeld.

De leden van de SP-fractie vragen tevens een verhelderend antwoord op de vraag van wie straks persoonsgegevens in het DOR verwerkt zullen worden. Zij vragen tot slot of het klopt dat bijvoorbeeld ook de persoonsgegevens van (beroeps)chauffeurs, die schroot afleveren bij het bedrijf dat het schroot recyclet, in het DOR moeten worden geregistreerd en zo ja, wat de toegevoegde waarde daarvan is.

Op grond van het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 437, eerste lid, onder b, Sr moeten opkopers van en handelaren in de aangewezen categorieën van goederen straks het type en het nummer van het door de aanbieder van een of meer van die goederen overgelegde identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht en de in dat bewijs vastgelegde identificerende persoonsgegevens in het DOR registreren. Die registratieplicht is niet helemaal nieuw. Ook nu al moeten opkopers van en handelaren in de aangewezen categorieën van goederen

in een gewaarmerkt papieren register of het door de gemeente voorgescreven DOR de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders van die goederen noteren (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr in verbinding met artikel 2, tweede lid, aanhef en onder e, van het huidige, eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit).

Het voorgaande betekent dat wanneer een chauffeur al dan niet in opdracht van een bedrijf metalen bij een opkoper of handelaar aanbiedt de hiervoor vermelde persoonsgegevens in het DOR geregistreerd dienen te worden. Die chauffeur is immers degene die het metaal aanbiedt. Het DOR biedt daarnaast de mogelijkheid om op vrijwillige basis de gegevens van het bedrijf te noteren. Indien een chauffeur om niet schroot bij een opkoper of handelaar inlevert met het doel dat te recyclen, hoeven zijn persoonsgegevens niet in het DOR verwerkt te worden. Dat vloeit voort uit artikel 437, eerste lid, Sr op grond waarvan aangewezen goederen nog enige waarde in het economisch verkeer moeten hebben, willen zij onder de registratieplicht vallen. Die waarde hebben zij volgens artikel 2, vierde lid, van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket niet als zij als afval om niet aan een opkoper of handelaar worden aangeboden en door die opkoper of handelaar worden ingezameld om te worden vernietigd. Met dat artikellid is beoogd dat datzelfde geldt als goederen, zoals schroot, om niet worden aangeboden om te worden gerecycled. Voor de duidelijkheid zal het begrip «recyclen» aan artikel 2, vierde lid, van het ontwerpbesluit worden toegevoegd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius