

Vergaderjaar 2022–2023

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. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

Op 23 februari 2023 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij gevraagd een reactie te geven op de wetenschapstoets die op haar initiatief opgesteld is voor het wetsvoorstel tot 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. De uitkomsten van deze wetenschapstoets heeft de commissie besproken in het rondetafelgesprek van 9 februari 2023. De commissie heeft mij gevraagd om in mijn reactie in het bijzonder in te gaan op: 1. een evaluatie, de mogelijke neveneffecten en verplaatsingseffecten, 2. een actuele nulmeting en 3. een voorhangprocedure voor de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van het wetsvoorstel dient te worden opgesteld. Ik stel het op prijs dat de commissie mij de gelegenheid biedt om op deze punten en de overige bevindingen uit de wetenschapstoets te reageren. Via deze brief voldoe ik dan ook graag aan het onderhavige verzoek van de commissie.

1. Comptabiliteitswet 2016

Jaarlijks is een groot aantal Nederlanders slachtoffer van vermogenscriminaliteit. Hoewel het aantal «traditionele» vermogensdelicten sinds 2005 een dalende trend vertoont, treft deze vorm van criminaliteit in 2021 nog steeds een substantieel percentage van 9 procent van de Nederlanders van 15 jaar en ouder.¹ Intussen neemt de online criminaliteit gestaag toe, waaronder verkoopfraude (het niet betalen voor geleverde goederen, 1,4%) en aankoopfraude (het niet leveren van gekochte goederen, 6,9%).² Ik acht het van groot belang deze delicten te voorkomen en te bestrijden en zet daarvoor een breed pakket aan maatregelen in. Een van deze

¹ *Veiligheidsmonitor 2021*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022, paragraaf 4.1.

² *Veiligheidsmonitor 2021*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022, paragraaf 5.1.

maatregelen is gericht op een betere bestrijding van heling en witwassen. Omdat het doorverkopen van uit misdrijf verkregen goederen voor criminelen een belangrijk verdienmodel is, kan een goede bestrijding van heling en witwassen indirect bijdragen aan het voorkomen van de aan deze delicten voorafgaande vermogenscriminaliteit.

Het wetsvoorstel tot 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 is een van de elementen in de voorgestane aanpak. Mede in het licht van artikel 3.1 van de Compatibiliteitswet 2016 is het van belang te onderstrepen dat het wetsvoorstel verbeteringen beoogt aan te brengen in twee artikelen uit het Wetboek van Strafrecht – te weten de artikelen 437 en 437ter – en vooral de uitvoeringspraktijk die in een meerderheid van de Nederlandse gemeenten gangbaar is, landelijk wil invoeren. Ook in gemeenten waar opkopers van en handelaren in gebruikte of ongeregelde goederen nog gebruik kunnen maken van een papieren versie van een opkopersregister of nog fysiek bij de gemeente kunnen melden dat zij in die gemeente het beroep of bedrijf als opkoper of handelaar uitoefenen, moeten deze opkopers en handelaren op grond van het wetsvoorstel straks de digitale variant van het opkopersregister, het Digitaal opkopersregister, gebruiken en digitaal via het Digitaal opkopersloket bij de gemeente die melding doen. In de memorie van toelichting zijn het nut en de noodzaak van deze en andere in het wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen beschreven. Artikel 3.1 van de Compatibiliteitswet 2016 schrijft voor dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten op: 1. de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, 2. de beleidsinstrumenten en 3. de financiële gevolgen. De conclusie van de wetenschapstoets dat die eerste twee punten niet in de memorie van toelichting gespecificeerd zijn, deel ik niet. In verschillende paragrafen van de memorie van toelichting is hierop ingegaan. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de paragrafen 1.2.1 en 1.2.3.

2. Maatschappelijke opgave

De wetenschapstoets concludeert dat de maatschappelijke opgave expliciet en helder beschreven is. De opstellers beamen dat heling een belangrijke aanjager is van vermogensdelicten en dat helers betrokken zijn bij witwassen. Wel wijzen ze op een aantal aandachtspunten. Ten eerste geven ze aan dat het wetsvoorstel zich slechts richt op een klein deel van de afzetkanalen voor uit misdrijf verkregen goederen. Volgens hen vinden de meeste gevallen van heling op de openbare weg, online of in het privédomein plaats en zou uit buitenlands onderzoek naar de markt van gestolen goederen blijken dat heling via handelaren in tweedehands goederen al sinds 2012 afneemt. Ze verwijzen naar het rapport *Focus op heling*, waarin een analyse is opgenomen van de locaties waar heling zich afspeelt: 21% in het privédomein en 79% in de (semi)publieke ruimte. In die laatste categorie heeft heling op de openbare weg met 70% het grootste aandeel, gevolgd door overige locaties als garages, het schoolplein en de horeca (16%). Heling die via winkels en bedrijfspanden plaatsvindt, komt uit op 14%.³ Ter nuancering van deze percentages is het goed erop te wijzen dat deze analyse gebaseerd is op politiecijfers uit een periode (2011–2015) dat het Digitaal opkopersregister nog aan het prille begin stond van een landelijke uitrol. De registratieplicht op basis van de papieren versie van het opkopersregister werd in die tijd amper gehandhaafd, waardoor een goed zicht ontbrak op heling via het kanaal van de

³ Henk Ferwerda, Tom van Ham, Lieselot Scholten en Donald Jager. *Focus op heling. Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling*. WODC, Bureau Beke, 2016, pagina 50. Zie ook: Kamerstuk 28 684, nr. 475.

opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en zij mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in de politiecijfers waarop de analyse gebaseerd is. In het rapport *Focus op heling* is dan ook geconcludeerd dat de politiegegevens «in schril contrast» staan met de inzichten van de experts over de betrokkenheid van reguliere handelskanalen bij heling.⁴ Ook wijst dit rapport erop dat heling dankzij de komst van cameratoezicht minder op straat plaatsvindt en gestolen spullen vaker verkocht worden via «een vaste handelaar of internet».⁵ In dat verband signaleert het onderzoeksrapport ook de trend van een toenemend aantal pop-up winkels en ketens van tweedehands opkopers.⁶ Hoewel internet en social media een sterk gegroeid afzetkanaal voor illegaal verkregen goederen vormen, hebben de bevindingen in het onderzoeksrapport mij gesterkt in de overtuiging dat een succesvolle bestrijding van heling en witwassen zich ook op de kanalen van opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen moet richten. De maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn neergelegd, zijn van belang omdat ze bijdragen aan een afname van de afzetmarkt van gestolen goederen en andere op illegale wijze verkregen goederen, het opsporen en vervolgen van verdachten van heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten en het voorkomen van slachtoffers van dat type delicten en recidive.

Een tweede aandachtspunt is volgens de opstellers van de wetenschapstoets dat het in de memorie van toelichting beschreven doel van het wetsvoorstel niet consistent geformuleerd is, dan wel dat het wetsvoorstel meerdere doelen dient die niet expliciet als zodanig beschreven zijn. In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen het voorkomen van heling in de toekomst (preventie), het aanpakken van daders (repressie) en het herstellen van de situatie en de teruggave van gestolen goederen (curatie), waardoor ook niet duidelijk wordt hoe de maatregelen worden geacht bij te dragen aan de doelen van het wetsvoorstel en hoe aanneemelijk dat is. In reactie hierop verwijs ik naar de voorgestelde artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr), waarin het doel van de voorgestelde maatregelen geëxpliciteerd is: 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. Landelijke implementatie van het Digitaal opkopersregister en het Digitaal opkopersloket moet een barrière opwerpen tegen het plegen van die misdrijven en mensen die veroordeeld zijn in het bijzonder afhouden van het opnieuw plegen van misdrijven (preventie). Op grond van dit wetsvoorstel kan strafrechtelijk tegen hen opgetreden worden (repressie). In het kader van de voorgestelde maatregelen kan blijken dat een of meer goederen die bij een opkoper of handelaar in voorraad zijn, als gestolen of verloren geregistreerd staan. Die goederen zullen dan, zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt, zo mogelijk aan de persoon of personen van wie die goederen afkomstig zijn, worden teruggegeven (curatie). Dat is een indirect doel van het wetsvoorstel.

Strategisch worden de doelen van het wetsvoorstel langs verschillende wegen bereikt, die ook als subdoelen beschouwd kunnen worden: het beter vergrendelen van de afzetmarkt voor uit misdrijf verkregen goederen (preventie), het verhogen van de pakkans van helers, stellers en witwassers (repressie), het tegengaan van ondermijnende activiteiten van

⁴ Idem, pag. 100.

⁵ Idem, pag. 37.

⁶ Idem, pag. 55.

malafide handelaren (repressie), het verwijderen van gestolen spullen uit het economisch verkeer en de teruggave ervan aan het slachtoffer (curatie). De instrumenten die in het wetsvoorstel worden ingezet, zijn geen doel op zich, maar een middel om de beoogde doelen beter te kunnen bereiken.

3. Ingezette beleidsinstrumenten

In de paragraaf over de maatschappelijke opgave wijzen de opstellers van de wetenschapstoets ten slotte op een derde aandachtspunt dat in de daaropvolgende paragraaf over de ingezette beleidsinstrumenten verder uitgewerkt wordt. Volgens hen is het niet duidelijk hoe de maatregelen geacht worden bij te dragen aan de doelen van het wetsvoorstel en hoe aannemelijk dat is. Ze missen een probleemanalyse en een beleidstheorie die de effecten van het wetsvoorstel kan schragen. Bij de probleemanalyse gaat het om de aard en omvang van heling, de ernst van de problematiek bij de doelgroep van het wetsvoorstel en inzicht hoe het huidige systeem functioneert. Op deze aspecten is vooral in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ingegaan onder verwijzing naar de uitgebreidere analyse in het rapport *Focus op heling*. In dit rapport wordt onder meer ingegaan op de kenmerken van en ontwikkelingen in de helingmarkt, de kenmerken van helers en hun modus operandi, de kenmerken van geheelde goederen, de opsporing en vervolging, de aanpak van heling in den brede, de stand van zaken rond de uitrol van Stop Heling en het Digitaal opkopersregister, alsmede de werkzaamheid, resultaten en neveneffecten van deze instrumenten. De mening dat dit onderzoeksrapport alleen betrekking heeft op gegevens uit de periode 2011–2015 deel ik niet. In aanvulling op de analyse van cijfers uit die voornoemde periode hebben de onderzoekers immers met tal van experts uit de helingbestrijding gesproken, zijn recente opsporingsonderzoeken bestudeerd, interviews met helers afgenomen en «marktgesprekken» gevoerd met offline en online handelaren. Ook is via een burgerpanelonderzoek een representatieve steekproef van Nederlanders bevraagd op hun bereidheid tot heling, de perceptie van de pakkans en strafmaat. Ten slotte is met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gesproken over de gevolgen van heling en het belang van een goede aanpak. Vanwege de omvangrijkheid van deze probleemanalyse volsta ik hier met een verwijzing naar het rapport *Focus op heling*.⁷

De beleidstheorie waarnaar gevraagd wordt, kan gedefinieerd worden als het geheel van kennis en veronderstellingen die onderbouwen waarom bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn voor het realiseren van een maatschappelijk doel. Enerzijds gaat het om de inhoud bestaande uit de probleemanalyse die hierboven aan de orde is gekomen en veronderstelde werkzame mechanismen. Anderzijds gaat het om de kennis en veronderstellingen over de bijdrage die verschillende partners (kunnen/willen) leveren of wat zij nodig hebben om hun bijdrage te kunnen leveren.⁸ In de kern gaat het wetsvoorstel uit van het veronderstelde werkzame mechanisme dat al sinds 1886 ten grondslag ligt aan de huidige wettelijke bepalingen. De eerste veronderstelling is dat veel wederrechtelijk verworven goederen vanwege hun specifieke kenmerken geïdentificeerd en op basis daarvan ook getraceerd kunnen worden. De tweede veronderstelling is dat die goederen deels hun weg vinden naar opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en daar achterhaald kunnen worden, als zij in een register vastleggen welke gebruikte en ongeregelde goederen zij verworven hebben. De derde veronderstelling is dat als de opkoper of handelaar behalve een

⁷ Kamerstuk 28 684, nr. 475.

⁸ Doelen realiseren met een beleidstheorie | Vide Advies.

omschrijving van het verworven goed ook de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder noteert, niet alleen het gestolen product zelf opgespoord kan worden, maar ook de heler, witwasser of steler van dat goed. Door gebruik te maken van de moderne technologie kan dit beginsel beter geëffectueerd worden.

Bekend is dat technologie op verschillende manieren kan bijdragen aan de bestrijding van criminaliteit. Daarbij worden afhankelijk van het doel en de technologische mogelijkheden vier dimensies onderscheiden: het type delict, het type locatie, de dader of het slachtoffer, en de strafrechtsketen. Gericht op de dader kan de techniek bijdragen aan het beperken van de gelegenheid tot het plegen van delicten, het reduceren van de opbrengst, verhogen van de pakkans en effectiever maken van de opsporing en vervolging.⁹ Vooral de twee laatstgenoemde aspecten zijn voor dit wetsvoorstel relevant. Met de digitalisering van de registratieplicht wordt op een efficiëntere wijze inzicht verkregen in de gegevens die opkopers en handelaren geregistreerd hebben. Bovendien leidt de koppeling tussen het Digitaal opkopersregister en de database van Stop Heling, met daarin de gegevens uit de aangiftes van onvreemde goederen, tot een vorm van geautomatiseerd opsporen, die qua effectiviteit niet geëvenaard kan worden door de registratieplicht op basis van de papieren registers. De effecten zijn het duidelijkst meetbaar in de aantallen hits dat deze koppeling genereert en die op jaarbasis omstreeks 6.000 bedragen.¹⁰ Daarnaast kan de politie via de DOR-module ook op afstand zelf zoeken naar goederen die vanwege het ontbreken van een serienummer geen hit genereren, zoals sieraden en kunst, en op die manier bijdragen aan het tegengaan van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensmisdrijven.

De opstellers van de wetenschapstoets geven verder aan dat het wetsvoorstel geen zicht biedt op de effecten op de omvang van heling. A priori is het lastig een schatting te geven van de totale omvang van de helingmarkt. Slachtoffers doen lang niet altijd aangifte, waardoor er geen zicht is op het totale aantal goederen dat vatbaar is voor heling. In het wetsvoorstel wordt de registratieplicht bovendien beperkt tot een aantal categorieën diefstalgevoelige goederen. En ten slotte zullen niet alle onvreemde goederen hun weg vinden naar de afzetkanalen van de opkopers en handelaren. Dit maakt dat de effecten van het wetsvoorstel alleen te relateren zijn aan het aantal zaken dat hierdoor (mede) opgelost wordt, niet alleen in het geval van heling maar ook van witwassen of vermogensdelicten die hieraan ten grondslag liggen. Het is niet mogelijk deze resultaten te relateren aan de impact op de totale helingmarkt. Evenmin zijn de preventieve effecten te kwantificeren, hoewel bekend is dat de perceptie van een hoge pakkans een van de mechanismen is die mensen ervan weerhoudt om criminaliteit te plegen.¹¹

Ten slotte wijzen de opstellers van de wetenschapstoets op een mogelijk gebrek aan draagvlak onder ondernemers om de registratieplicht na te leven, hetgeen de effectiviteit van het wetsvoorstel kan ondermijnen. Ze verwijzen daarbij naar het gebrek aan draagvlak voor vergelijkbare poortwachter verplichtingen in andere sectoren. In de uitvoeringstoets is aandacht besteed aan de mate van acceptatie en normgetrouwheid van de doelgroep, die in de Tafel van Elf twee dimensies vormen voor het

⁹ Commissie Criminaliteit en Technologie. *Technologie en misdaad. Kansen en bedreigingen van technologie bij de beheersing van criminaliteit*. Den Haag, 2004, pag. 3. Zie ook: Kamerstuk 27 834, nr. 39.

¹⁰ Zie de cijfers in de uitvoeringstoets, Kamerstuk 36 036, nr. 8, pag. 6.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Ben Vollaard. «Criminaliteit: het belang van dader- en slachtofferpercepties.» In: *Preadviezen 2017*, pag. 68–73.

bepalen van de bereidheid tot het naleven van wetten.¹² De meeste opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen zijn bonafide en daarom wars van de inkoop van goederen die op illegale wijze zijn verkregen. Ze leven de wettelijke verplichtingen dan ook na. Dat laat de praktijk ook zien. Dankzij hen is het Digitaal opkopersregister in staat zoveel hits te genereren met de gegevens in de database van Stop Heling. Uit de reacties van brancheorganisaties en individuele opkopers en handelaren blijkt dat het belang van het doel van het wetsvoorstel niet betwist wordt. Evenmin betwifelen zij dat de digitale instrumenten hieraan een bijdrage kunnen leveren. Wel kan de registratie^{last} het draagvlak voor naleving ondermijnen. De intrinsieke motivatie om de registratieverplichtingen na te leven bevordert ik door die last zo laag mogelijk te houden. Zo beperk ik de registratieplicht – anders dan in de huidige situatie – tot diefstalgevoelige goederen en voorzie ik erin dat via een webservice tussen de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem van de opkoper of handelaar en het Digitaal opkopersregister de voor de registratieplicht benodigde gegevens automatisch in het Digitaal opkopersregister kunnen worden overgezet zodat men die gegevens maar één keer, in zijn eigen reguliere bedrijfsadministratie, hoeft te registreren. In de wetenschapstoets zijn deze aspecten niet meegewogen.

Met het wetsvoorstel wordt een gelijk speelveld voor alle handelaren gecreëerd. Bij een gelijk speelveld hoort, zoals de wetenschapstoets aanstipt, dat naleving van de wet gehandhaafd wordt. Een van de voordelen van de digitalisering van de meld- en registratieplicht is dat deze de controle op naleving vergemakkelijkt, zij het dat voor een optimaal resultaat altijd een fysiek bezoek aan de opkoper of handelaar nodig blijft. Aan het advies om te investeren in technologie, kennis en expertise bij de handhavende organisaties is al ruimschoots invulling gegeven met de ontwikkeling van onder meer factsheets, powerpoint instructies, e-learnings, hand-outs en een webdossier.

4. Doeltreffendheid

De opstellers van de wetgevingstoets missen bij het wetsvoorstel aandacht voor het optreden van verplaatsingseffecten, in het bijzonder naar het aanbieden van ontvreemde goederen via het internet. In de memorie van toelichting is toegelicht dat internet en social media een sterk gegroeid afzetkanaal voor illegaal verkregen goederen vormen en dat een succesvolle bestrijding van heling en witwassen via die kanalen eveneens zal bijdragen aan een afname van de afzetmarkt van gestolen goederen en andere op illegale wijze verkregen goederen, het opsporen en vervolgen van verdachten van heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten en het voorkomen van slachtoffers van dat type delicten en recidive. Het is mogelijk dat door de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen een deel van de personen die nu de door hen ontvreemde goederen aan een opkoper of handelaar verkoopt, die goederen straks via het internet aanbiedt. Hoe groot die kans is, is op voorhand niet aan te geven. Wel blijkt uit wetenschappelijke studies dat verplaatsingseffecten nooit honderd procent zijn.¹³ Tegelijk constateer ik dat juist de bestaande wetgeving en de lokale invulling daarvan leiden tot verplaatsingseffecten. Enerzijds verplaatsen opkopers en handelaren hun bedrijf naar gemeenten waar het gebruik van het Digitaal opkopersregister momenteel niet voorgeschreven is. Anderzijds

¹² De Tafel van Elf is een model dat op basis van elf dimensies de mate van bereidheid tot naleving van regelgeving in kaart brengt. Zie de uitvoeringstoets, Kamerstuk 36 036, nr. 8, pag. 12.

¹³ Sarah Bosman. *Mythbuster: Does crime prevented mean crime displaced?* Brussel, European Crime Prevention Network, 2022.

bieden personen hun ontvreemde goederen aan opkopers en handelaren aan in gemeenten zonder een verplicht Digitaal opkopersregister. Sommige opkopers en handelaren geven aan dat ze sinds het verplichte gebruik van het Digitaal opkopersregister «geen gespuis meer in hun winkel» krijgen. Die trend zal hopelijk doorzetten als alle opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen op grond van dit wetsvoorstel verplicht worden dat register te gebruiken.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is de afgelopen jaren in samenwerking met de politie en de gemeenten al veel in het verkleinen van de afzetmarkt van illegaal verkregen goederen via internet geïnvesteerd. Daarmee zal ook als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, onverminderd worden doorgegaan. Zoals nu al het geval is, zullen burgers en bedrijven worden gewezen op de mogelijkheid dat zij de – al dan niet via internet – aangeboden goederen op diefstal kunnen controleren via de website en app van Stop Heling. Jaarlijks voert mijn ministerie campagne om die mogelijkheid van een diefstalcheck onder de aandacht te brengen. Wie daarbij stuit op een gestolen product, kan hiervan meteen digitaal melding doen bij de politie. Dit betekent dat ook het aanbieden van ontvreemde goederen via online of andere afzetkanalen niet zonder risico is. Na een afname in de Covid-19-periode neemt het aantal diefstalchecks via Stop Heling door burgers en bedrijven weer gestaag toe; dat aantal is gestegen van 633.505 in de maand december 2022 naar 2.548.617 in de maand april 2023.

Verder geven de opstellers van de wetenschapstoets aan dat het wetsvoorstel geen aandacht besteedt aan de mogelijk penibele situatie bij het registreren van persoonsgegevens, als kwaadwillenden de handelaar bedreigen of druk op hem uitoefenen om deze gegevens niet te noteren. Sinds de uitrol van het Digitaal opkopersregister hebben zich, voor zover bekend, geen gevallen van dergelijke bedreigende en intimiderende situaties voorgedaan. Wel zijn er opkopers en handelaren die vertellen dat aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen zich uit de voeten maken, als ze hun persoonsgegevens moeten opgeven. Dit laat onverlet dat in het communicatiemateriaal voor opkopers en handelaren informatie over de omgang met weerstand tegen het registreren van persoonsgegevens in het Digitaal opkopersregister niet misstaat. Die informatie zal dan ook toegevoegd worden. Opkopers en handelaren worden nu ook al geïnstrueerd wat ze moeten doen als ze na een diefstalcheck zien dat een aangeboden product geregistreerd staat in de database van Stop Heling. De aanbeveling om in het strafdossier informatie over de opkoper of handelaar te anonimiseren, zal ik niet overnemen, omdat dit naar verwachting geen soelaas biedt. Immers, een aanbieder van goederen weet aan wie hij deze verkocht heeft.

De veronderstelling van de opstellers dat de opkopers en handelaren door de bewaarplicht van goederen van vijf werkdagen, gedurende welke die goederen niet doorverkocht mogen worden, kwetsbaarder kunnen zijn voor inmenging van georganiseerde criminaliteit, wordt voor zover mij bekend niet door de huidige praktijk gestaafd. In die praktijk geldt, afhankelijk van de gemeente, een bewaartermijn die varieert van drie tot veertien dagen. De aanname lijkt te zijn dat als goederen niet meteen verkocht kunnen worden, dit de ondernemer in een economisch moeilijker positie kan brengen. Voor zover dat al het geval is, doet een verplichte bewaartermijn daaraan niets af, want ook zonder een dergelijke termijn worden ingekochte goederen zeker niet altijd direct binnen vijf dagen doorverkocht.

De opmerking van de opstellers van de wetenschapstoets dat de mogelijke negatieve neveneffecten, zoals consequenties voor kringloopwinkels, niet worden benoemd, is lastig te plaatsen. In de schriftelijke stukken bij het wetsvoorstel wordt hieraan de nodige aandacht besteed en uitgelegd dat dit wetsvoorstel tezamen met het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket juist voor de kringloopwinkels een verbetering vormt.¹⁴ In tegenstelling tot de huidige situatie zal voor hen straks maar een beperkte registratieplicht gelden.

Ten slotte merken de opstellers op dat niet duidelijk is hoe en door wie het niet voldoen aan het systeem (bijvoorbeeld het niet registreren van een specifiek goed) gedetecteerd kan worden. In reactie hierop kan worden gewezen op de uitvoeringstoets die voor het wetsvoorstel is opgesteld. In de uitvoeringstoets zijn meerdere mogelijkheden voor fraude met de meldplicht en registratieplicht op een rij gezet.¹⁵ Aangegeven is dat een klein deel daarvan via een digitale controle aan het licht kan komen, maar dat het merendeel alleen met een fysieke controle ter plaatse achterhaald kan worden. In dit verband is het goed te wijzen op de parlementaire behandeling bij de wijziging begin jaren negentig van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het belang van het inkoopregister mede gezocht werd in het opnieuw markeren van een duidelijke grens tussen malafide en bonafide handelaren.¹⁶ De malafide handelaar zal in de loop van de tijd veelal onopgemerkt zijn registratieplicht kunnen ontduiken, maar tijdens een controle alsnog tegen de lamp lopen, ervan uitgaande dat hij eerder structureel dan incidenteel de registratieplicht overtreedt.

5. Doelmatigheid

Over de doelmatigheid merken de opstellers van de wetenschapstoets op dat deze weliswaar expliciet beschreven is, maar in algemene termen zonder verwijzing naar indicatoren of een evaluatie. Zij vatten die samen als: «Voorstel biedt verbeterde mogelijkheden voor opsporing en vervolging aan de hand van digitale registratie en koppeling aan politieregister voor heling». Van de huidige instrumenten is volgens hen geen evaluatie voorhanden. Verder missen zij een afweging ten aanzien van andere mogelijke instrumenten en wordt volgens hen het preventief doel van het wetsvoorstel niet expliciet duidelijk gemaakt. De samenvatting die in de wetenschapstoets wordt gegeven van de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen doet naar mijn mening geen recht aan hetgeen daarover in de schriftelijke stukken bij het wetsvoorstel is vermeld. Weliswaar heeft voorafgaand aan de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel geen formele evaluatie van het nut en de noodzaak van het gebruik van het Digitaal opkopersloket en het Digitaal opkopersregister plaatsgevonden in die gemeenten waar al met dat loket en dat register verplicht wordt gewerkt, maar dat neemt niet weg dat wel gekeken is naar hoe het gebruik van die voorzieningen tot dusverre in die gemeenten uitpakt voor de opkopers en handelaren zelf, voor de gemeenten en voor het voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. Zo toont de praktijk aan dat in de gemeenten waar de aansluiting op en het gebruik van het Digitaal opkopersregister is voorgeschreven, die delicten effectiever en efficiënter kunnen worden bestreden. De pakkans van de heler, de witwasser en de pleger van vermogensdelicten neemt, mede

¹⁴ Zie de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 36 036, nr. 6, pag. 5–6) en ook de antwoorden op recente Kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2547).

¹⁵ Kamerstuk 36 036, nr. 8, pag. 17.

¹⁶ Zie onder meer Kamerstuk 21 565, nr. 3, pag. 5.

door de koppeling van het Digitaal opkopersregister met Stop Heling, toe en de gelegenheid om te helen of wit te wassen neemt af.¹⁷

Het Digitaal opkopersregister draagt, in combinatie met Stop Heling, ook bij aan het efficiënter vergrendelen van de afzetmarkt voor gestolen spullen. Zoals betoogd in paragraaf 3 van deze brief gaat van het verhogen van de perceptie van de pakkans een preventief effect uit. Verder zal het door de mogelijkheid van een diefstalcheck in Stop Heling voorafgaand aan de aankoop minder gemakkelijk zijn om illegaal verkregen tweedehands spullen te gelde te maken. Juist de digitalisering maakt dat dit proces efficiënter kan verlopen. Weliswaar is in de wetenschapstoets opgemerkt dat een afweging ontbreekt ten aanzien van de inzet van andere mogelijke instrumenten waarmee hetzelfde resultaat bereikt kan worden, maar nagelaten is daarvoor een of meer concrete suggesties te doen. Het enige alternatief waaraan volgens mij gedacht zou kunnen worden voor het traceren van ontvreemde goederen, is het aanbrengen van track-and-trace op alle diefstalgevoelige goederen, maar dat is in de praktijk niet mogelijk bij onder meer sieraden, metalen en kunst en kent ook andere nadelen.

6. Financiële gevolgen voor het Rijk

De wetenschapstoets oordeelt dat de financiële gevolgen voor het Rijk expliciet beschreven zijn, maar dat een totaaloverzicht ontbreekt. Datzelfde geldt voor de uitvoeringskosten. Vooral de mate van handhaving is volgens de opstellers met onduidelijkheid omringd. Zoals toegelicht in de uitvoeringstoets is het lastig de handhavingskosten te becijferen, omdat deze afhangen van de lokale prioritering, het aantal handelaren in een gemeente, de beoogde frequentie van de controles en de mate waarin strafbare feiten opgespoord worden die capaciteitsinzet vergen.¹⁸ Ook voor de vervolging en berechting heeft dit niet kwantificeerbare gevolgen. Naarmate het wetsvoorstel meer preventieve effecten sorteert, kan het beslag op de capaciteit zich overigens ook in gunstige zin ontwikkelen, doordat er minder inzet benodigd is voor de opsporing en vervolging van heling, witwassen en de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten.

7. Financiële gevolgen maatschappelijke sectoren en derden

Ook de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en eventuele derden zijn volgens de wetenschapstoets expliciet beschreven en de uitvoeringskosten zijn gekwantificeerd. De opstellers van die toets doen de aanbeveling om de financiële gevolgen in kaart te brengen voor de handelaren die in de huidige situatie onderworpen zijn aan de meldplicht en registratieplicht. Daarmee zou inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat de verwachte financiële gevolgen bij uitbreiding zijn. Alle opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen moeten op dit moment al aan de meld- en registratieplicht voldoen.

Merendeels doen zij dat nu al via het Digitaal opkopersloket en het Digitaal opkopersregister, omdat de gemeenten waarin zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, hen daartoe verplichten. In het andere deel doen zij dat nu niet omdat de desbetreffende gemeenten hen nog toestaan zich fysiek bij een loket te melden en met een papieren versie van het opkopersregister te werken. Het kost heel veel inspanning om in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van een opkoper of handelaar in een gemeente met een verplicht gebruik van een Digitaal opkopersloket en het Digitaal opkopers-

¹⁷ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, pag. 5.

¹⁸ Zie Kamerstuk 36 036, nr. 8, pag. 21.

register en van een opkoper of handelaar in een gemeente waar hij op dit moment nog niet met die voorzieningen hoeft te werken. Bovendien varieert het aantal verworven goederen per handelaar en zou van de financiële gevolgen vervolgens afgetrokken moeten worden het vervallen van de registratieplicht voor goederen die niet als diefstalgevoelig in het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket opgenomen zijn, alsmede de registraties van handelaren die gebruik (gaan) maken van een webservice. Wel zou in theorie de meldplicht becijferd kunnen worden door het totale aantal handelaren in Nederland te inventariseren en hiervan de handelaren af te trekken die reeds via het Digitaal opkopersloket aan hun meldplicht hebben voldaan. Gezien de beperkte tijd van drie minuten voor het invullen van het meldformulier zal een dergelijke exercitie naar verwachting weinig meerwaarde hebben. De kosten voor het doorgeven van wijzigingen in de meldplicht zijn niet te berekenen, omdat onbekend is hoe vaak die zich voordoen.

8. Evaluatieparagraaf

In de laatste paragraaf van de wetenschapstoets merken de opstellers op dat een evaluatieparagraaf ontbreekt. Zo ook zou er geen nulmeting beschikbaar zijn. In dit verband wijs ik er graag op dat al sinds 2014 ieder trimester een overzicht wordt opgesteld van onder meer het aantal diefstalchecks via Stop Heling, het aantal handelaren dat aangesloten is op het Digitaal opkopersregister en het aantal hits dat de registratie van die goederen in het Digitaal opkopersregister met de database van Stop Heling genereert. Ook in de toekomst blijf ik deze gegevens monitoren. Het vorenstaande neemt niet weg dat ik het goede zaak vind dat als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking is getreden, een jaar na de datum van inwerkingtreding een invoeringstoets wordt uitgevoerd. De punten die de opstellers van de wetenschapstoets in dat verband noemen, zullen daarbij worden betrokken.

9. Voorhangprocedure algemene maatregel van bestuur

Op verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ga ik ten slotte in op het feit dat het wetsvoorstel niet in een voorhangprocedure voor het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket voorziet. Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die bij de totstandkoming van regelgeving in acht dienen te worden genomen, vraagt 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. De voorkeur verdient het volgens die Aanwijzing de betrokkenheid van de beide 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, te meer daar de aanwijzing van de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen geen nieuwigheid is, maar een voortzetting is van en een aanvulling vormt op artikel 1 van het thans geldende Uitvoeringsbesluit.¹⁹ 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.

¹⁹ Zie Besluit van 6 januari 1992 (Stb. 1992, nr. 36), zoals gewijzigd bij besluit van 6 oktober 2012 (Stb. 2012, nr. 480).

Het parlement kan, zoals gezegd, zijn controlerende taak volgens de Aanwijzing vervullen via de reguliere parlementaire instrumenten als het stellen van vragen of het aannemen van een motie. Met het oog daarop en om de Tweede Kamer te faciliteren heb ik ervoor gezorgd dat bij de nota naar aanleiding van het verslag de versie van het ontwerp-Besluit is meegestuurd die eerder voor advies aan de betrokken organisaties is voorgelegd en in internetconsultatie is gegaan. Op die wijze heeft de Tweede Kamer helderheid over de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen waarvan het voornemen bestaat die aan te wijzen en waarvoor voor opkopers van en handelaren in die goederen een registratieplicht zal gelden. De Tweede Kamer heeft door toezending van het ontwerpbesluit tevens de mogelijkheid zich over die categorieën uit te spreken en daarover met mij van gedachten te wisselen door daarover bijvoorbeeld nadere vragen te stellen en die informatie te betrekken bij haar oordeel over het wetsvoorstel.

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 en inspraakmogelijkheden afdoende. Daarbij komt dat de aan te wijzen goederen in het wetsvoorstel zijn begrensd. Bij algemene maatregel van bestuur mogen op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht alleen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen worden aangewezen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. Dat betekent dat in het ontwerpbesluit niet zomaar allerlei categorieën goederen kunnen worden aangewezen waarvoor de registratieplicht geldt. Over die begrenzing kan de Tweede Kamer als medewetgever meebeslissen.

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